Rapport final de la
Commission d'examen
sur la fiscalité québécoise

SE TOURNER VERS L'AVENIR DU QUÉBEC

VOLUME 2

Une réforme touchant tous
les modes d'imposition

Québec

Rapport final de la
Commission d'examen
sur la fiscalité québécoise

Mars 2015

SE TOURNER VERS L'AVENIR DU QUÉBEC

VOLUME 2

Une réforme touchant tous
les modes d'imposition

Commission
d'examen
sur la fiscalité
Québec

Rapport final de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise

SE TOURNER VERS L'AVENIR DU QUÉBEC
Volume 2 – Une réforme touchant tous les modes d'imposition

Dépôt légal – Mars 2015
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-551-25550-4 (Imprimé)
ISBN 978-2-550-72340-0 (PDF)
© Gouvernement du Québec, 2015

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 1

PREMIÈRE PARTIE : LES IMPÔTS SUR LE REVENU DES PARTICULIERS 3

1. L'allègement du barème d'imposition sur le revenu des particuliers 5
   - 1.1 L'élimination de la contribution santé 5
   - 1.2 La majoration du montant personnel de base 6
   - 1.3 Une baisse généralisée de l'impôt sur le revenu, jumelée à un barème d'imposition plus progressif 7
   - 1.4 Un taux marginal d'imposition maximal de 50 % 8
   - 1.5 La comparaison du barème proposé avec le barème actuel 9
   - 1.6 La bonification du crédit d'impôt pour la solidarité 12
2. La bonification de la prime au travail 13
3. Des modifications au crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants 17
4. La création d'une prime aux travailleurs d'expérience 19
   - 4.1 La prime aux travailleurs d'expérience 19
   - 4.2 Un nouvel incitatif pour les travailleurs âgés de 60 à 64 ans, une aide plus généreuse pour les travailleurs âgés de 65 ans et plus 21
   - 4.3 L'impact attendu 23
   - 4.4 La prime aux travailleurs d'expérience rejoint les initiatives étrangères 25
5. La création d'un « bouclier fiscal » 27
   - 5.1 Le « bouclier fiscal » 27
   - 5.2 L'impact du « bouclier fiscal » 29
6. La révision des dépenses fiscales 35
   - 6.1 Les recommandations concernant la plupart des dépenses fiscales 36
   - 6.2 Les mesures concernant certaines dépenses fiscales spécifiques 63

DEUXIÈME PARTIE : LES IMPÔTS DES SOCIÉTÉS 85

1. La réduction du taux général d'imposition 87

2. La mise en place de la « prime à la croissance » en faveur des PME 89
   - 2.1 Les critiques visant l'actuelle déduction accordée aux petites entreprises 89
   - 2.2 Les paramètres de la nouvelle « prime à la croissance » 90
   - 2.3 Les impacts de la « prime à la croissance » 92

3. La diminution du taux de la taxe sur la masse salariale pour les PME 97
   - 3.1 La justification d'un traitement différencié pour les PME 97
   - 3.2 Un taux réduit pour tous les secteurs 98

4. La révision des dépenses fiscales 99
   - 4.1 La limitation de la remboursabilité des crédits d'impôt aux sociétés 100
   - 4.2 Les recommandations concernant la plupart des dépenses fiscales 104
   - 4.3 Les mesures concernant certaines dépenses fiscales spécifiques 114

5. L'imposition du gain en capital 127

TROISIÈME PARTIE : LES TAXES À LA CONSOMMATION 129

1. La révision des taux des taxes à la consommation 131
   - 1.1 La hausse du taux de la TVQ 132
   - 1.2 La hausse du taux de la taxe sur les primes d'assurance 133
   - 1.3 Une application du principe de taxe de luxe : la hausse du droit d'immatriculation additionnel sur les véhicules de luxe 134
   - 1.4 La hausse du taux de certaines taxes spécifiques 135

2. L'application de nouvelles taxes 139
   - 2.1 Une taxe possible sur les services Internet résidentiels, pour soutenir notamment le financement de la culture 139

3. La révision des dépenses fiscales 141
   - 3.1 Les recommandations concernant la plupart des dépenses fiscales 142
   - 3.2 Les mesures concernant certaines dépenses fiscales spécifiques 151

4. La perception des taxes liées au commerce électronique 153

QUATRIÈME PARTIE : LA TARIFICATION 157

1. La tarification des services de garde à contribution réduite 159
   - 1.1 La fiscalisation d'un tarif unique 160
   - 1.2 Le cas des services de garde en milieu scolaire 163
2. La tarification d'Hydro-Québec 165
   - 2.1 L'augmentation de 0,8 cent par kilowattheure du coût du bloc patrimonial 166
   - 2.2 L'imposition d'une taxe à la surconsommation d'électricité dans le secteur résidentiel 168
   - 2.3 L'engagement d'une réflexion à plus long terme concernant la tarification variant selon la période de la journée 173

CINQUIÈME PARTIE : L'ADMINISTRATION FISCALE 175

1. La lutte contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives 177
   - 1.1 Des enjeux différents selon le territoire 178
   - 1.2 La vérification fiscale 183
2. Un meilleur encadrement des dispositions concernant les fiducies 185
   - 2.1 Les impacts des fiducies sur le régime fiscal 185
   - 2.2 Le déplacement de l'assiette fiscale à l'extérieur du Québec 189
   - 2.3 Le contournement du concept de sociétés associées 191
   - 2.4 Le fractionnement du revenu provenant de sociétés 192

ANNEXE 1 : LA GRILLE D'ANALYSE UTILISÉE POUR ÉVALUER LES DÉPENSES FISCALES 197

1. Les quatre composantes principales de l'analyse 199
2. Les préoccupations spécifiques 205

Liste des graphiques

GRAPHIQUE 1 Taux marginal d'imposition (Québec seulement) selon le barème d'imposition proposé et le barème actuel, en fonction du revenu imposable annuel – 2015 10

GRAPHIQUE 2 Illustration de la prime au travail proposée par rapport à la prime actuelle, pour une personne vivant seule – 2015 15

GRAPHIQUE 3 Illustration du soutien aux enfants pour un couple ayant deux enfants et deux revenus égaux 18

GRAPHIQUE 4 Illustration de l'aide fiscale offerte par la prime aux travailleurs d'expérience pour une personne seule âgée de 60 ans ou plus – 2015 20

GRAPHIQUE 5 Impact financier du « bouclier fiscal » pour un couple ayant deux enfants de 3 et 5 ans dont les revenus de travail augmentent de 5 000 $ – 2015 30

GRAPHIQUE 6 Taux d'imposition sur le revenu des sociétés 87

GRAPHIQUE 7 Répartition du nombre d'entreprises admissibles à la déduction accordée aux petites entreprises par tranche de revenu imposable – 2011 90

GRAPHIQUE 8 Taux marginal d'imposition sur le revenu d'une PME, sauf pour le secteur manufacturier – 2015 92

GRAPHIQUE 9 Taux marginal d'imposition sur le revenu d'une PME, secteur manufacturier – 2015 93

GRAPHIQUE 10 Illustration du coût net par jour dans la situation à tarif unique à 7,30 $ et selon la tarification fiscalisée proposée pour un couple ayant un enfant et deux revenus égaux – 2015 161

GRAPHIQUE 11 Structure du tarif domestique d'électricité 168

GRAPHIQUE 12 Structure du tarif domestique d'électricité – Avec taxe de 10 % à la surconsommation 169

Liste des tableaux

TABLEAU 1	Nouveau barème d'imposition des particuliers proposé	9
TABLEAU 2	Comparaison des paramètres de la prime au travail actuelle et de la prime au travail proposée	14
TABLEAU 3	Comparaison des paramètres du crédit d'impôt actuel et de la prime aux travailleurs d'expérience proposée	19
TABLEAU 4	Comparaison de l'aide fiscale offerte par la nouvelle prime aux travailleurs d'expérience et l'actuel crédit d'impôt pour les travailleurs d'expérience, pour une personne seule âgée de 60 à 64 ans – 2015	21
TABLEAU 5	Comparaison de l'aide fiscale offerte par la nouvelle prime aux travailleurs d'expérience et l'actuel crédit d'impôt pour les travailleurs d'expérience, pour une personne seule âgée de 65 ans ou plus – 2015	22
TABLEAU 6	Nombre de bénéficiaires potentiels du « bouclier fiscal » et gains totaux pour les ménages	29
TABLEAU 7	Impact du « bouclier fiscal » pour un couple ayant un revenu familial de 41 000 $ et dont les revenus de travail ont augmenté de 1 000 $ – 2015, sans fiscalité fédérale	31
TABLEAU 8	Impact du « bouclier fiscal » pour une famille monoparentale ayant un revenu de 35 000 $ et dont le revenu de travail a augmenté de 1 000 $ – 2015, sans fiscalité fédérale	32
TABLEAU 9	Impact du « bouclier fiscal » pour une personne vivant seule ayant un revenu de 16 000 $ et dont le revenu de travail a augmenté de 1 000 $ – 2015, sans fiscalité fédérale	33
TABLEAU 10	Mesures identifiées comme devant être abolies – Impôt sur le revenu des particuliers	41
TABLEAU 11	Mesures identifiées comme devant être transformées en crédits d'impôt non remboursables – Impôt sur le revenu des particuliers	46
TABLEAU 12	Mesures identifiées comme ne devant plus être universelles – Impôt sur le revenu des particuliers	48
TABLEAU 13	Mesures identifiées comme devant être revues – Impôt sur le revenu des particuliers	51
TABLEAU 14	Mesures identifiées comme devant rester inchangées – Impôt sur le revenu des particuliers	57
TABLEAU 15	Mesures fiscales relatives à l'impôt sur le revenu des particuliers traitées dans la section de l'impôt des sociétés et identifiées comme devant être abolies ou modifiées	61
TABLEAU 16	Mesures fiscales relatives à l'impôt sur le revenu des particuliers traitées dans la section de l'impôt des sociétés et identifiées comme devant rester inchangées	62
TABLEAU 17	Impôt à payer dans la situation actuelle et dans la situation proposée, sauf pour le secteur manufacturier – 2015	94
TABLEAU 18	Impôt à payer dans la situation actuelle et dans la situation proposée, secteur manufacturier – 2015	95
TABLEAU 19	Mesures identifiées comme devant être abolies – Impôt sur le revenu des sociétés	106
TABLEAU 20	Mesures identifiées comme devant être resserrées – Impôt sur le revenu des sociétés	107

TABLEAU 21 Mesures identifiées comme devant rester inchangées – Impôt sur le revenu des sociétés 112

TABLEAU 22 Mesures identifiées comme devant être abolies – Taxes à la consommation 143

TABLEAU 23 Mesures identifiées comme devant être resserrées – Taxes à la consommation 145

TABLEAU 24 Mesures identifiées comme devant rester inchangées – Taxes à la consommation 149

TABLEAU 25 Impact de l'augmentation du coût du bloc patrimonial d'électricité de 0,8 ¢/kWh – Clientèle résidentielle 167

TABLEAU 26 Impact de l'imposition d'une taxe de 10 % à la surconsommation d'électricité – Clientèle résidentielle 170

INTRODUCTION

Le gouvernement a procédé à la création de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise en juin 2014[1].

Au terme de huit mois de travaux, la commission dépose son rapport final, comprenant un sommaire et six volumes.

Le volume 1, ***Une réforme de la fiscalité québécoise***, présente le contenu même de la réforme proposée, en abordant successivement les enjeux, principes et objectifs ayant guidé la commission, les grandes caractéristiques de la réforme, sa modulation dans le temps et une estimation des effets escomptés.

Le volume 1 présente le plan des six volumes du rapport.

❑ Le volume 2

Le présent document, le volume 2, intitulé ***Une réforme touchant tous les modes d'imposition***, explique le détail des propositions formulées dans le volume 1, par mode d'imposition. On y trouvera un certain nombre de précisions et d'explications concernant les propositions formulées par la commission, classées en fonction de chacun des modes d'imposition.

Ce volume est structuré en cinq parties :

— La première partie aborde les propositions liées **aux impôts sur le revenu des particuliers**.

— La deuxième partie est consacrée aux propositions touchant **les impôts des sociétés**.

— La troisième partie présente les propositions concernant **les taxes à la consommation**.

— La quatrième partie aborde les propositions reliées à **la tarification**.

— La cinquième partie est consacrée aux propositions visant **l'administration fiscale**.

---

[1] La mise en place d'une commission chargée d'analyser la fiscalité québécoise et d'en proposer la réforme a été annoncée dans le discours d'ouverture du premier ministre lors du début de la 41e législature, puis confirmée dans le budget 2014-2015. Le décret du 11 juin 2014 a créé officiellement la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise et a précisé le mandat.

■ L'analyse des dépenses fiscales

Pour chacun des modes d'imposition, la commission a procédé à une analyse de l'ensemble des dépenses fiscales qui y sont associées.

Pour effectuer son analyse, la commission a appliqué une grille d'analyse lui permettant de traiter les dépenses fiscales de manières cohérente et ordonnée[2]. La commission ne s'est cependant pas limitée à une simple application de la grille. Elle a effectué une réflexion approfondie chaque fois qu'une mesure le demandait, soit par son importance, soit par les enjeux qu'une modification de celle-ci pouvait soulever.

Par ailleurs, la commission a procédé à une analyse particulière de certaines dépenses, dont les enjeux ou l'importance demandaient une analyse plus complète.

L'explication de chaque mesure fiscale abordée se trouve dans le document *Dépenses fiscales* publié par le ministère des Finances[3].

---

2 On trouvera à l'annexe 1 la présentation de la grille d'analyse définie par la commission.

3 MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *Dépenses fiscales – Édition 2013*, mars 2014.

PREMIÈRE PARTIE :
LES IMPÔTS SUR LE REVENU DES PARTICULIERS

Les différentes recommandations de la commission concernant les impôts sur le revenu des particuliers sont présentées en six sections, consacrées respectivement à :

— l'allègement du barème d'imposition sur le revenu des particuliers, incluant la mise en place de mesures additionnelles de soutien aux plus démunis;

— la bonification de la prime au travail;

— la modification du crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants;

— la création d'une prime aux travailleurs d'expérience;

— la création d'un « bouclier fiscal »;

— la révision des dépenses fiscales.

1. L'ALLÈGEMENT DU BARÈME D'IMPOSITION SUR LE REVENU DES PARTICULIERS

Le Québec est l'un des endroits où le poids des impôts sur le revenu des particuliers est le plus élevé en proportion du PIB[4].

La commission propose une révision du barème actuel de l'impôt sur le revenu des particuliers conduisant à une baisse de l'impôt de 4,4 milliards de dollars.

Il s'agit d'une baisse majeure de l'impôt sur le revenu des particuliers, réalisée :

— en éliminant la contribution santé;

— en majorant le montant personnel de base;

— en procédant à une baisse généralisée de l'impôt sur le revenu, jumelée à un barème plus progressif;

— en faisant en sorte que le taux marginal d'imposition maximal ne dépasse pas 50 %.

La commission recommande par ailleurs la bonification du crédit d'impôt pour la solidarité.

1.1 L'élimination de la contribution santé

La commission recommande l'élimination de la contribution santé.

La contribution santé n'étant ni indexée au coût des services de santé, ni déterminée par l'utilisation des services, il est difficile de justifier l'existence de cet impôt spécifique.

Par ailleurs, l'application de la contribution santé en plus du barème général d'imposition produit des incohérences dans l'imposition totale. Son élimination permettrait de faire disparaître ces incohérences.

L'abolition de la contribution santé représenterait à elle seule une réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers de 734 millions de dollars.

---

4 Pour plus de détails, voir la cinquième partie du volume 3 du présent rapport.

1.2 La majoration du montant personnel de base

La commission recommande que le montant personnel de base soit porté à 18 000 $.

❑ Protéger de l'impôt les premiers dollars de revenu gagné

Le montant personnel de base permet de mieux prendre en compte la capacité de payer. Il consiste à soustraire de l'imposition les premiers dollars de revenu gagné.

Pour ce faire, le régime d'imposition actuel accorde un crédit d'impôt de base, calculé en appliquant à un montant personnel de base un taux de 20 %, soit le taux applicable à la deuxième tranche de revenu imposable du barème d'imposition actuel.

La commission propose que le montant personnel de base passe à 18 000 $. La majoration du montant personnel de base recommandée par la commission ferait donc passer le seuil en dessous duquel un contribuable ne paie pas d'impôt grâce au montant de base de 14 281 $ à 18 000 $[5].

À titre de comparaison, le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion estimait en 2013 à 17 000 $ le seuil de faible revenu pour une personne seule, d'après la mesure du panier de consommation[6].

❑ Une mesure profitant à tous les contribuables imposables

Le montant personnel de base s'applique à tous les contribuables, quel que soit leur niveau de revenu. Tous les contribuables imposables bénéficieraient ainsi de la majoration du montant personnel de base proposée par la commission.

Cette majoration représenterait pour eux un gain de 225 millions de dollars.

---

5 Le montant de 14 281 $ est obtenu en multipliant le montant de l'actuel montant personnel de base de 11 425 $ par un facteur de 1,25 (soit 20 % divisé par 16 %) pour tenir compte du fait que le taux applicable au montant personnel de base est de 20 % alors que celui de la première tranche de revenu imposable du barème d'imposition actuel est de 16 %. Le taux applicable au nouveau montant personnel de base serait celui du premier taux du barème d'imposition proposé, soit 13 %.

6 CENTRE D'ÉTUDE SUR LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION, *La pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale au Québec : état de situation 2013*, Gouvernement du Québec, 2014, p. 9.

1.3 Une baisse généralisée de l'impôt sur le revenu, jumelée à un barème d'imposition plus progressif

La commission recommande une baisse généralisée de l'impôt sur le revenu, jumelée à un barème d'imposition plus progressif.

La commission recommande que le nombre de tranches du barème d'imposition québécois soit augmenté, afin d'accroître la progressivité de l'impôt sur le revenu des particuliers. Le nombre de taux du barème d'imposition passerait de quatre à neuf.

Les taux marginaux inférieurs seraient réduits. Le taux marginal supérieur demeurerait inchangé à 25,75 %, mais il s'appliquerait à partir d'un revenu plus élevé.

Ces changements représenteraient une réduction globale de l'imposition des particuliers de 3,4 milliards de dollars.

Lors des consultations publiques, plusieurs intervenants ont demandé une augmentation du nombre de taux de la table d'imposition, ainsi qu'un accroissement de la progressivité du barème d'imposition. La commission recommande d'aller dans ce sens.

1.4 Un taux marginal d'imposition maximal de 50 %

La commission recommande que le taux marginal d'imposition maximal, incluant la fiscalité fédérale, ne dépasse pas 50 %.

L'imposition d'un taux marginal élevé a une influence sur la décision de travailler.

Plutôt que de proposer un taux marginal maximal supérieur à 50 %, la commission a préféré réduire les mesures fiscales profitant souvent aux mieux nantis. En limitant l'application d'un taux marginal maximal à 50 %, on assure aux contribuables qu'ils conserveront au moins la moitié de leurs revenus additionnels.

Des études récentes[7] montrent que les contribuables se situant dans les tranches supérieures du barème d'imposition sont très sensibles aux variations du taux marginal d'imposition. Les estimations de cette forte sensibilité des revenus imposables suggèrent qu'en augmentant le taux marginal d'imposition au-delà du seuil de 50 %, les recettes fiscales pourraient en fait diminuer et non augmenter, comme l'on s'y attendrait.

7 Voir : Kevin MILLIGAN et Michael SMART, "Taxation and Top Incomes in Canada", NBER Working Paper No. 20 489, septembre 2014, et Emmanuel SAEZ, Joel SLEMROD et Seth H. GIERTZ, "The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review", *Journal of Economic Literature*, vol. 50(1), mars 2012, p. 3-50.

1.5 La comparaison du barème proposé avec le barème actuel

Le barème proposé atteindrait son taux maximal à des niveaux de revenu plus élevés que le barème actuel, c'est-à-dire à 150 000 $ plutôt qu'à 102 040 $. Le barème comporterait neuf taux plutôt que quatre actuellement.

Les principales baisses de taux se feraient dans les tranches les plus basses du barème. Ainsi, le barème serait plus progressif que le barème actuel.

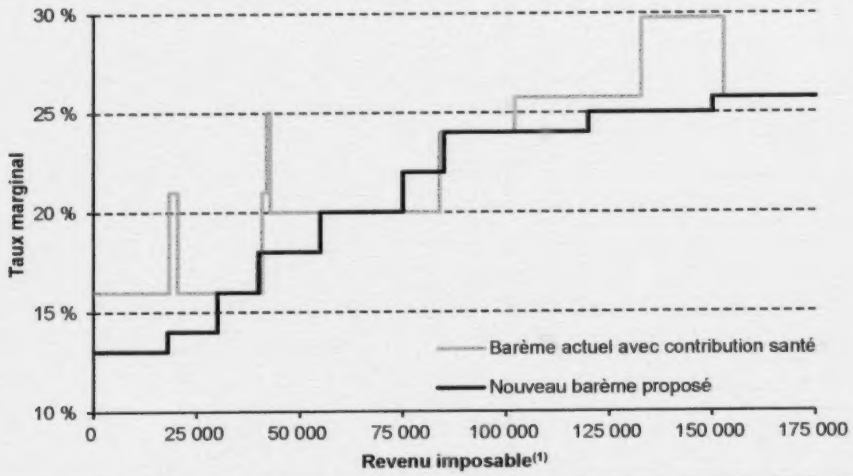
TABLEAU 1

Nouveau barème d'imposition des particuliers proposé
(taux marginaux d'imposition)

Barème actuel (sans la contribution santé)		**Barème proposé**	
Moins de 41 935 $:	16 %	Moins de 18 000 $:	13 %
		18 000 $ à 30 000 $:	14 %
		30 000 $ à 40 000 $:	16 %
41 935 $ à 83 865 $:	20 %	40 000 $ à 55 000 $:	18 %
		55 000 $ à 75 000 $:	20 %
83 865 $ à 102 040 $:	24 %	75 000 $ à 85 000 $:	22 %
102 040 $ ou plus :	25,75 %	85 000 $ à 120 000 $:	24 %
		120 000 $ à 150 000 $:	25 %
		150 000 $ ou plus :	25,75 %

GRAPHIQUE 1

Taux marginal d'imposition (Québec seulement) selon le barème d'imposition proposé et le barème actuel, en fonction du revenu imposable annuel – 2015
(taux en pourcentage et revenu imposable en dollars)



Note : Sans tenir compte du montant personnel de base.
(1) En considérant que le contribuable ne bénéficie pas de déductions additionnelles sur le revenu net.

Le barème actuel d'imposition et la contribution santé

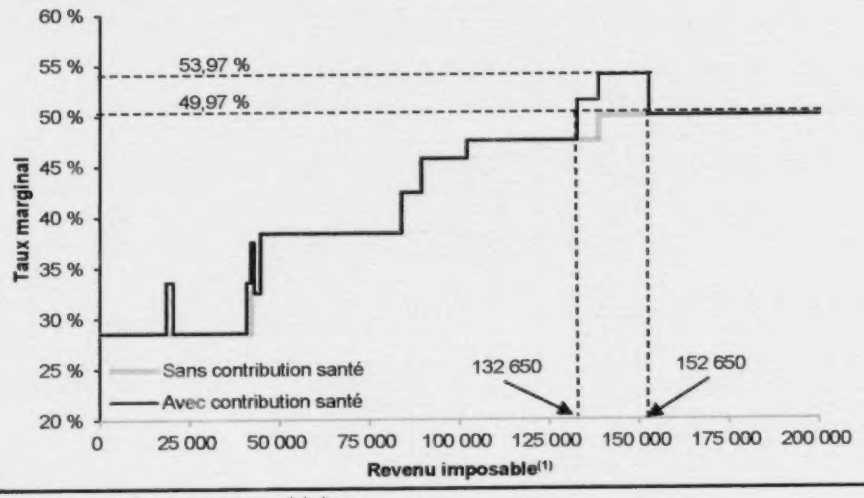
Le barème d'imposition

Le barème d'imposition actuel du Québec compte quatre taux. Le taux marginal maximal atteint 25,75 % pour les revenus excédant 102 040 $. En ajoutant l'impôt fédéral dont le taux marginal maximal est de 24,22 % [1] pour un revenu de 138 586 $ ou plus, on obtient un taux marginal combiné maximal d'environ 50 % (49,97 %).

L'ajout de la contribution santé

À ce barème d'imposition s'ajoute la contribution santé, prenant la forme d'un prélèvement progressif en fonction du revenu, mais ne suivant pas le barème d'imposition. Au-delà d'un revenu de 132 650 $, la contribution santé augmente progressivement de 200 $ à 1 000 $ pour un revenu de 152 650 $. Elle demeure ensuite plafonnée à ce montant. En combinant la contribution santé au barème général d'imposition, le taux marginal peut atteindre 54 % entre 138 586 $ et 152 650 $, pour redescendre ensuite à 50 % quand la contribution santé a atteint son maximum.

Taux marginal d'imposition (Québec et fédéral) incluant la contribution santé, en fonction du revenu imposable annuel – 2015
(taux en pourcentage et revenu imposable en dollars)



Note : Sans tenir compte du montant personnel de base.
(1) En considérant que le contribuable ne bénéficie pas de déductions additionnelles sur le revenu net.

L'intégration au barème d'imposition

Il apparaît plus transparent et cohérent pour la commission que la contribution santé soit intégrée directement au barème d'imposition.

En janvier 2013, une partie de la contribution santé a déjà été intégrée au barème d'imposition lors de la modification de la contribution pour la rendre progressive. En effet, le taux marginal maximal avait alors été porté de 24 % à 25,75 %, ce qui permettait de récupérer près de 40 % des sommes de la contribution santé avant sa modification.

(1) Taux effectif au Québec après abattement.

1.6 La bonification du crédit d'impôt pour la solidarité

Afin de protéger les plus démunis contre une détérioration de leur situation financière pouvant résulter du nouveau dosage des impôts et des taxes proposés, la commission recommande une bonification du crédit d'impôt pour la solidarité.

Les augmentations proposées seraient :

— de 75 $ du montant de base, soit une bonification de 27 % par rapport au montant de base actuel de 278 $;

— de 75 $ du montant pour conjoint, soit une bonification de 27 % par rapport au montant pour conjoint actuel de 278 $;

— de 50 $ du montant additionnel pour personne vivant seule, soit une bonification de 38 % par rapport au montant additionnel pour personne vivant seule actuel de 133 $.

Ces bonifications représenteraient un coût additionnel de l'ordre de 310 millions de dollars annuellement pour le gouvernement.

❑ La gestion du crédit d'impôt pour la solidarité

La commission a pris connaissance des analyses du Vérificateur général du Québec portant sur le crédit d'impôt pour la solidarité. Elle reconnaît l'importance de corriger les lacunes constatées dans l'administration du crédit[8].

En particulier, le rapport du Vérificateur général déplore le fait que le processus mis en place ne comprenne pas tous les contrôles nécessaires pour déterminer l'admissibilité des ménages et s'assurer que les sommes qui leur sont versées correspondent à celles auxquelles ils ont droit.

La commission recommande que les moyens appropriés soient déployés pour combler ces importantes lacunes.

---

8 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015, Vérification de l'optimisation des ressources*, printemps 2014.

2. LA BONIFICATION DE LA PRIME AU TRAVAIL

Les travailleurs à faible ou à moyen revenu peuvent bénéficier d'une prime au travail sous la forme d'un crédit d'impôt remboursable.

Afin de récompenser davantage les efforts de travail, la commission recommande la bonification de la prime au travail. Cette bonification de la prime au travail renforcerait l'incitation à intégrer le marché du travail, notamment pour les personnes bénéficiaires de l'aide de dernier recours.

Cette recommandation aurait un coût total de 107 millions de dollars.

❑ La prime au travail

Actuellement, la prime au travail s'adressant aux ménages ne présentant aucune contrainte sévère à l'emploi s'applique sur les revenus de travail excédant 2 400 $ pour un ménage composé d'un seul adulte et 3 600 $ pour un ménage composé de deux adultes.

Les taux de supplémentation des revenus de travail sont de 7 % pour les personnes vivant seules et les couples sans enfants, de 25 % pour les couples ayant des enfants et de 30 % pour une famille monoparentale, jusqu'à un certain maximum.

Comme la prime au travail s'intègre au régime d'aide de dernier recours, le montant de la prime atteint son maximum au seuil de revenu à partir duquel un ménage apte au travail n'est plus admissible à l'aide de dernier recours, soit 10 370 $ pour un ménage composé d'un seul adulte et 16 056 $ pour un ménage composé de deux adultes.

Ainsi, les montants maximaux de prime sont de 558 $, 872 $, 2 391 $ et 3 114 $ en 2015 pour, respectivement, une personne vivant seule, un couple sans enfants, une famille monoparentale et un couple ayant des enfants.

❑ La bonification proposée

Afin de récompenser davantage les efforts de travail et de renforcer les incitations à intégrer le marché du travail, notamment pour les personnes bénéficiaires de l'aide de dernier recours, la commission recommande la bonification de la prime au travail.

Les taux de supplémentation de la prime au travail pour les ménages ne présentant aucune contrainte sévère à l'emploi seraient augmentés de 2 points de pourcentage pour les ménages sans enfants et de 2,5 points de pourcentage pour les ménages ayant des enfants. Les taux de supplémentation des revenus de travail passeraient donc à 9 % pour les personnes seules et les couples sans enfants, à 27,5 % pour les couples ayant des enfants et à 32,5 % pour une famille monoparentale.

La prime au travail continuerait d'être réductible en fonction du revenu familial selon un taux de récupération des bénéfices de 10 % pour chaque dollar de revenu qui excède le seuil de revenu applicable, selon le type de ménage. Ces seuils de réduction seraient inchangés.

La majoration des taux de supplémentation proposée par la commission ferait passer les montants maximaux de prime à 717 $, 1 121 $, 2 590 $ et 3 425 $ en 2015 pour, respectivement, une personne vivant seule, un couple sans enfants, une famille monoparentale et un couple ayant des enfants.

Une bonification analogue au taux de supplémentation serait appliquée dans le cas d'un ménage comptant un adulte présentant des contraintes sévères à l'emploi.

La bonification proposée par la commission aurait un impact important sur le revenu disponible des ménages. Les gains pourraient atteindre plus de 300 $ pour un couple ayant deux enfants et plus de 150 $ pour une personne vivant seule. La bonification de la prime au travail profiterait aux plus démunis.

TABLEAU 2

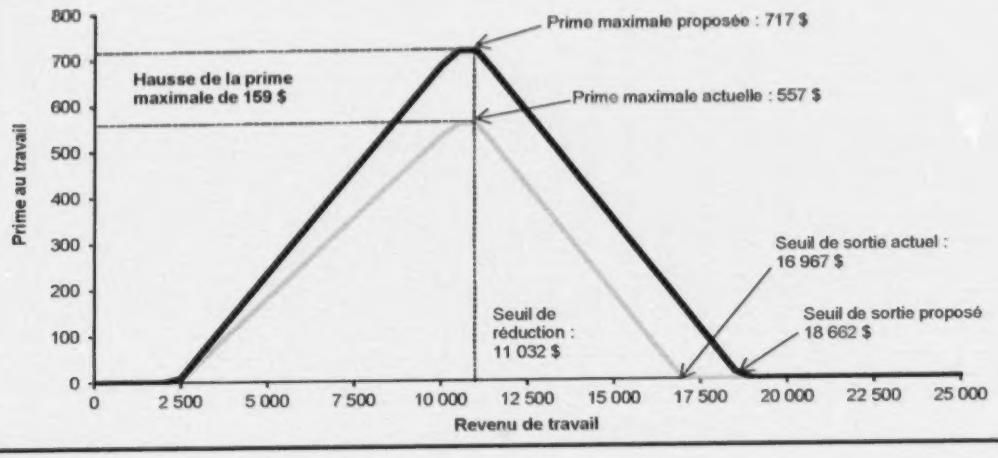
Comparaison des paramètres de la prime au travail actuelle et de la prime au travail proposée

Paramètres	Prime actuelle – 2015	Prime proposée
Taux de supplémentation		
– Personne seule	7 %	9 %
– Couple sans enfants	7 %	9 %
– Famille monoparentale	30 %	32,5 %
– Couple ayant des enfants	25 %	27,5 %
Prestation maximale (en $)		
– Personne seule	557,90	717,30
– Couple sans enfants	871,92	1 121,04
– Famille monoparentale	2 391,00	2 590,25
– Couple ayant des enfants	3 114,00	3 425,40
Seuil de réduction de la prime au travail (en $)		
– Ménage composé d'un adulte	10 370	10 370
– Ménage composé de deux adultes	16 056	16 056
Taux de récupération de la prime au travail	10 %	10 %

GRAPHIQUE 2

Illustration de la prime au travail proposée par rapport à la prime actuelle, pour une personne vivant seule – 2015

(en dollars)



3. DES MODIFICATIONS AU CRÉDIT D'IMPÔT REMBOURSABLE POUR LE SOUTIEN AUX ENFANTS

Pour éviter que les familles ayant des enfants et dont les revenus sont faibles ou modestes ne soient soumises à des taux marginaux implicites d'imposition trop élevés, les mesures de soutien aux enfants et de prime au travail sont intégrées.

Ainsi, le seuil de revenu à partir duquel la prime au travail devient nulle est égal au seuil à partir duquel le crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants devient réductible en fonction du revenu. En 2015, ces montants sont de 34 280 $ pour une famille monoparentale et 47 196 $ pour un couple ayant des enfants.

❑ Des seuils majorés

La bonification de la prime au travail recommandée par la commission s'accompagnerait donc de modifications aux paramètres du crédit d'impôt pour le soutien aux enfants.

Les seuils de revenu à partir desquels le crédit d'impôt devient réductible en fonction du revenu seraient augmentés, passant de 34 280 $ à 36 273 $ pour une famille monoparentale et de 47 196 $ à 50 310 $ pour un couple ayant des enfants.

❑ Les recommandations de la commission

En plus de cette modification, la commission recommande que le taux de réduction des montants versés en vertu du crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants passe de 4 % à 3 %.

Le crédit d'impôt pour le soutien aux enfants comporte une composante universelle : au-delà d'un certain seuil, le gouvernement verse un montant minimal par enfant à toutes les familles admissibles.

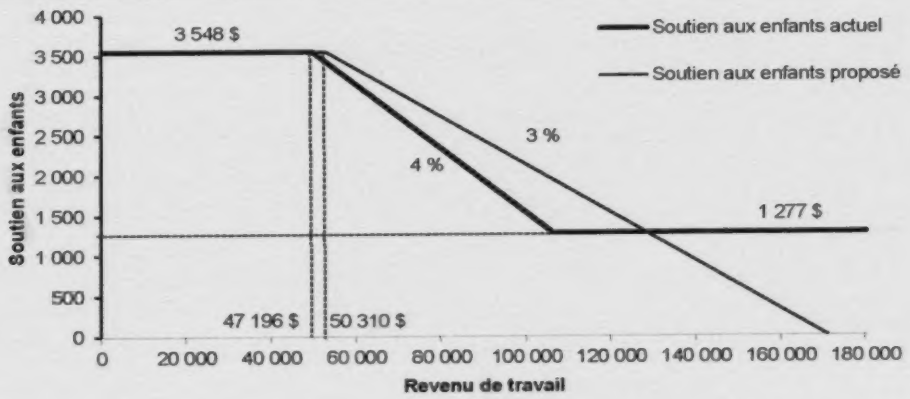
La commission recommande que la portion universelle du crédit soit éliminée. Les couples ayant deux enfants et des revenus supérieurs à près de 170 000 $ ne recevraient plus aucun montant en vertu du crédit d'impôt pour le soutien aux enfants.

La commission propose donc qu'une partie des montants versés aux familles plus aisées en vertu du crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants soit réallouée vers des familles à revenus plus modestes.

Au net, ces recommandations auraient un coût de 6 millions de dollars.

GRAPHIQUE 3

Illustration du soutien aux enfants pour un couple ayant deux enfants et deux revenus égaux
(en dollars)



4. LA CRÉATION D'UNE PRIME AUX TRAVAILLEURS D'EXPÉRIENCE

Une manière de contrer la diminution de la population active consiste à favoriser le maintien ou le retour sur le marché du travail des travailleurs approchant la retraite ou l'ayant déjà prise – ce que l'on appelle les travailleurs d'expérience.

À cette fin, la commission recommande de remplacer le crédit d'impôt pour travailleurs d'expérience par une prime aux travailleurs d'expérience qui s'ajouterait à la prime au travail. Ce nouveau crédit d'impôt serait un incitatif majeur pour la rétention ou le retour de travailleurs d'expérience sur le marché du travail.

La mesure aurait un coût total de 335 millions de dollars. En tenant compte du coût du crédit d'impôt pour les travailleurs d'expérience qu'elle remplace, le coût net de la mesure serait de 275 millions de dollars.

4.1 La prime aux travailleurs d'expérience

L'actuel crédit d'impôt pour travailleurs d'expérience n'a qu'un effet limité, puisque l'incitatif offert est faible. Il s'applique à partir de l'âge de 65 ans et n'est pas remboursable. Il vise à compenser l'impôt que les travailleurs d'expérience auraient eu à payer au Québec sur un maximum de 4 000 $ de revenu de travail excédant les premiers 5 000 $ perçus.

La nouvelle prime aux travailleurs d'expérience s'appliquerait sur les revenus de travail excédant 5 000 $, jusqu'à concurrence d'un revenu excédentaire de 10 000 $.

TABLEAU 3

Comparaison des paramètres du crédit d'impôt actuel et de la prime aux travailleurs d'expérience proposée

Paramètres	Crédit d'impôt actuel	Prime aux travailleurs d'expérience proposée
Nature du crédit	Non remboursable	Remboursable
Âge d'admissibilité	65 ans ou plus	60 ans ou plus
Revenu de travail minimal	5 000 $ ou plus	5 000 $ ou plus
Taux du crédit	15,04 % en tenant compte de la déduction pour travailleurs	– 15 % pour les 60 à 64 ans – 25 % pour les 65 ans ou plus
Revenu excédentaire maximal	4 000 $ à compter de 2015	10 000 $
Crédit d'impôt maximal	602 $ à compter de 2015	– 1 500 $ pour les 60 à 64 ans – 2 500 $ pour les 65 ans ou plus
Seuil de réduction	Aucun	30 000 $
Taux de réduction	Aucun	10 %
Seuil de sortie	Aucun	– 45 000 $ pour les 60 à 64 ans – 55 000 $ pour les 65 ans et plus

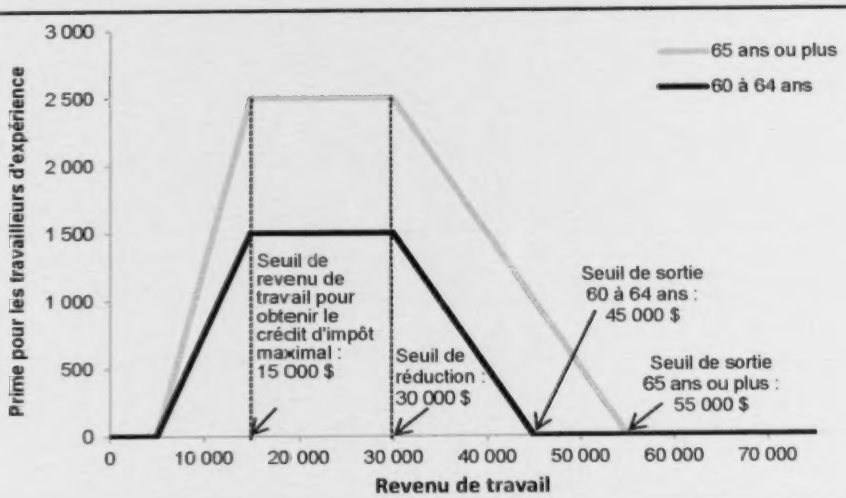
Le crédit d'impôt serait offert dès l'âge de 60 ans. Le taux du crédit serait de 15 % à partir de l'âge de 60 ans et jusqu'à l'âge de 64 ans, pour un crédit d'impôt maximal de 1 500 $. Ce taux passerait à 25 % à partir de l'âge de 65 ans, pour un crédit d'impôt maximal de 2 500 $.

À partir d'un revenu de travail de 30 000 $, le montant maximal serait réduit de 10 % pour chaque dollar de revenu de travail additionnel.

Par ailleurs, cette prime s'appliquerait uniquement aux revenus de travail reçus de contribuables sans lien de dépendance. Cela permettrait d'éviter que le travailleur d'expérience ne se verse à lui-même ou verse à ses proches un salaire admissible plutôt qu'un dividende, à la seule fin d'optimiser son crédit d'impôt.

GRAPHIQUE 4

Illustration de l'aide fiscale offerte par la prime aux travailleurs d'expérience pour une personne seule âgée de 60 ans ou plus – 2015
(en dollars)



4.2 Un nouvel incitatif pour les travailleurs âgés de 60 à 64 ans, une aide plus généreuse pour les travailleurs âgés de 65 ans et plus

La prime aux travailleurs d'expérience constituerait un nouvel incitatif pour les travailleurs âgés de 60 à 64 ans, afin d'accroître leur incitation au travail. En effet, ces travailleurs ne sont pas admissibles au crédit d'impôt actuel pour les travailleurs d'expérience, ce dernier étant limité aux personnes de 65 ans et plus. Les travailleurs âgés de 60 à 64 ans ne sont admissibles qu'à la prime au travail.

Avec la prime aux travailleurs d'expérience recommandée par la commission, ils bénéficieraient désormais d'une aide fiscale plus généreuse correspondant à un taux de 15 % applicable à leur revenu de travail annuel excédant 5 000 $. Le gain serait de 750 $, de 1 500 $ et de 500 $ pour des particuliers gagnant respectivement un revenu de travail de 10 000 $, de 25 000 $ et de 40 000 $.

TABLEAU 4

Comparaison de l'aide fiscale offerte par la nouvelle prime aux travailleurs d'expérience et l'actuel crédit d'impôt pour les travailleurs d'expérience, pour une personne seule âgée de 60 à 64 ans – 2015
(en dollars)

	Crédit d'impôt pour les travailleurs d'expérience		
Revenu de travail	**Crédit actuel**	**Prime aux travailleurs d'expérience proposée**	**Gain net**
0	—	—	—
5 000	—	—	—
10 000	—	750	**750**
15 000	—	1 500	**1 500**
20 000	—	1 500	**1 500**
25 000	—	1 500	**1 500**
30 000	—	1 500	**1 500**
35 000	—	1 000	**1 000**
40 000	—	500	**500**
45 000[1]	—	—	—
50 000	—	—	—
55 000	—	—	—
75 000	—	—	—
100 000	—	—	—

(1) Seuil de sortie de la prime aux travailleurs d'expérience.

Pour les travailleurs âgés de 65 ans ou plus gagnant un revenu de travail annuel compris entre 10 000 $ et 45 000 $, l'aide fiscale serait plus généreuse que l'aide actuelle, ce qui pourrait alors augmenter l'incitation au travail.

Le gain fiscal net, tenant compte de l'abolition de l'actuel crédit d'impôt pour les travailleurs d'expérience, serait en 2015 de 648 $, de 1 898 $ et de 398 $ par année pour des particuliers gagnant respectivement un revenu de travail de 10 000 $, de 25 000 $ et de 45 000 $.

La nouvelle prime serait réductible en fonction du revenu, contrairement au crédit actuel qu'elle remplacerait. Pour cette raison, les travailleurs gagnant des revenus de 50 000 $ ou plus subiraient des pertes. La commission a jugé préférable d'offrir une prime plus généreuse aux personnes dont les revenus sont plus modestes.

TABLEAU 5

Comparaison de l'aide fiscale offerte par la nouvelle prime aux travailleurs d'expérience et l'actuel crédit d'impôt pour les travailleurs d'expérience, pour une personne seule âgée de 65 ans ou plus – 2015
(en dollars)

	Crédit d'impôt pour les travailleurs d'expérience		
Revenu de travail	**Crédit actuel**	**Prime aux travailleurs d'expérience proposée**	**Gain net**
0	—	—	—
5 000	—	—	—
10 000	602	1 250	**648**
15 000	602	2 500	**1 898**
20 000	602	2 500	**1 898**
25 000	602	2 500	**1 898**
30 000	602	2 500	**1 898**
35 000	602	2 000	**1 398**
40 000	602	1 500	**898**
45 000	602	1 000	**398**
50 000	602	500	**–102**
55 000[1]	602	0	**–602**
75 000	602	0	**–602**
100 000	602	0	**–602**

(1) Seuil de sortie de la prime aux travailleurs d'expérience.

4.3 L'impact attendu

La mesure proposée permettrait d'accroître l'incitation au travail pour les travailleurs de 60 ans ou plus souhaitant demeurer actifs sur le marché du travail en augmentant le revenu disponible d'un montant pouvant atteindre 1 500 $ pour les travailleurs de 60 à 64 ans et 2 500 $ dans le cas des 65 ans et plus.

❑ Une amélioration des taux marginaux implicites d'imposition

La prime aux travailleurs d'expérience apporterait une réponse à la problématique des taux marginaux implicites d'imposition élevés chez les bénéficiaires du Supplément de revenu garanti gagnant des revenus de travail.

En effet, le facteur qui a le plus d'impact sur les taux marginaux implicites d'imposition des personnes âgées est l'élimination progressive du Supplément de revenu garanti, un transfert versé par le gouvernement fédéral visant à réduire l'incidence de la pauvreté chez les personnes âgées.

Pour une personne ayant droit au Supplément de revenu garanti, le montant de prestations est diminué de 50 cents pour chaque dollar de revenu gagné, excluant la pension de la Sécurité de la vieillesse. Il existe toutefois une exemption de 3 500 $ pour les revenus de travail. Depuis 2011, le Supplément de revenu garanti inclut une prestation additionnelle pour les individus à très faible revenu. Cette prestation additionnelle est diminuée de 20 cents pour chaque dollar de revenu au-delà d'un seuil de 2 000 $, toujours en excluant la pension de la Sécurité de la vieillesse.

Près du tiers des personnes âgées recevant des prestations du Supplément de revenu garanti en perdent la moitié, même si elles ne paient pas d'impôt en raison de leur faible revenu[9].

Par exemple, pour un travailleur âgé de 65 ans ou plus recevant actuellement la prestation régulière du Supplément de revenu garanti, la nouvelle prime pour les travailleurs d'expérience permettrait de réduire le taux marginal implicite d'imposition de 25 points de pourcentage pour l'année d'imposition 2015, s'il gagne un revenu de travail annuel de 10 000 $.

Le taux marginal implicite d'imposition passerait de 58,6 % à 33,6 %.

---

9 KESSELMAN, Jonathan Rhys. *La fiscalité et l'incitation à l'épargne des ménages québécois – Document à l'intention de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise*, 17 novembre 2014.

❑ Prolonger la vie au travail en augmentant l'âge moyen de la retraite

Puisque les montants de prime versés pourraient être substantiels, l'impact de la prime sur le nombre de travailleurs choisissant de rester actifs sur le marché du travail et de reporter leur départ à la retraite pourrait être important.

De plus, comme il s'agirait d'un crédit d'impôt remboursable, la prime aux travailleurs d'expérience pourrait être remise sous forme de versements mensuels anticipés, ce qui renforcerait les incitations à rester actif au travail.

La prime aux travailleurs d'expérience :
un avantage additionnel en cas de report de la retraite

Avec le gain fiscal obtenu par la prime aux travailleurs d'expérience, un travailleur choisissant de demeurer sur le marché du travail pourrait avoir un avantage additionnel dans le futur s'il choisit de reporter le moment où il commence à recevoir les prestations publiques de retraite auxquelles il a droit.

Un exemple

Par exemple, un contribuable âgé de 65 ans ayant travaillé toute sa vie pour l'équivalent de la moitié du maximum des gains admissibles du Régime de rentes du Québec – soit 26 800 $ en 2015 – recevrait chaque année 23 155 $ en prestations, s'il prenait sa retraite à 65 ans, soit :

- 6 765 $ provenant de la pension de Sécurité de la vieillesse;
- 6 390 $ du Régime de rentes du Québec;
- 12 000 $ au titre d'une prestation d'un régime de retraite d'un employeur.

Si ce contribuable repoussait de deux ans sa retraite, il recevrait du gouvernement du Québec une prime pour travailleurs d'expérience de 2 500 $ en plus de son salaire de 26 800 $, soit un total de 29 300 $ pour chacune des deux années.

De plus, s'il reportait de deux ans le versement de ses prestations des régimes publics, ces prestations seraient majorées de plus de 2 000 $ pour chacune des années jusqu'à son décès, afin, entre autres, de compenser la période plus courte durant laquelle il reçoit des prestations de retraite.

Dans cette situation, la bonification annuelle reçue serait de :

- 974 $ pour la pension de la Sécurité de la vieillesse;
- 1 074 $ pour la prestation du Régime de rentes du Québec.

Ainsi, ce contribuable aurait un revenu supérieur non seulement pour les deux années de travail additionnelles, mais pour toutes les années suivantes jusqu'à la fin de sa vie, puisque le montant total de ses prestations passerait de 23 155 $ à 25 203 $ par année.

4.4 La prime aux travailleurs d'expérience rejoint les initiatives étrangères

Plusieurs chercheurs ont mis en évidence les effets décourageant le travail auxquels les travailleurs d'expérience peuvent être soumis. Les résultats de diverses recherches suggèrent qu'une mesure comme celle que propose la commission pourrait avoir un impact positif à cet égard. Des pays comme l'Australie, les Pays-Bas et la Suède appliquent des dispositions fiscales analogues à la prime proposée par la commission.

Dans les années 1990, des travaux de chercheurs de différents pays avaient montré que les incitatifs financiers peuvent influencer les travailleurs âgés quant à leur décision de demeurer ou non sur le marché du travail[10]. Des chercheurs canadiens sont également arrivés à la conclusion que les dispositions financières inhérentes au régime fiscal canadien et décourageant le travail auraient un impact négatif sur l'âge de la retraite[11].

D'autres études ont montré qu'en diminuant les taux de réduction de certaines prestations versées aux personnes âgées, on obtient des effets positifs sur la participation de ces personnes au marché du travail, et ce, tant au Canada qu'aux États-Unis et au Royaume-Uni[12].

Dans un rapport portant sur l'emploi et la taxation, l'OCDE conclut que la fiscalité a un effet important sur les décisions de travail des personnes âgées[13]. Dans son rapport, l'OCDE suggère différentes pistes pour améliorer la fiscalité à cet égard, incluant l'instauration d'un crédit d'impôt.

---

10 Jonathan GRUBER et David A. WISE, *Social Security and Retirement around the World*, The University of Chicago Press, National Bureau of Economic Research, 1999.

11 Michael BAKER, Jonathan GRUBER et Keven MILLIGAN, "The Retirement Incentive Effects of Canada's Income Security Programs", *Canadian Journal of Economics*, vol. 36, n° 2, 2003, p. 261-290.

12 Michael BAKER et Dwayne BENJAMIN, "How Do Retirement Tests Affect the Labour Supply of Older Men?", *Journal of Public Economics*, vol. 71, n° 1, 1999, p. 27-52; Steven HAIDER et David S. LOUGHRAN, "The Effect of the Social Security Earnings Test on Male Labor Supply – New Evidence from Survey and Administrative Data", *Journal of Human Resources*, 2008, vol. 43, n° 1, p. 57-87; Richard DISNEY et Sarah SMITH, "The Labour Supply Effect of the Abolition of the Earnings Rule for Older Workers in the United Kingdom", *The Economic Journal*, vol. 112, n° 478, 2002, p. 136-152. Voir aussi les travaux d'Alexandre LAURIN et Finn POSCHMANN, « Que sont devenus les taux effectifs marginaux d'imposition des Québécois? », *Cyberbulletin* du C. D. Howe Institute et ceux de Keven MILLIGAN et Tammy SCHIRLE, "Improving the Labour Market Incentives of Canada's Public Pensions", *Canadian Public Policy*, vol. 34, n° 3, 2008, p. 281-303.

13 OCDE, *Taxation and Employment – OECD Tax Policy Studies*, n° 21, Publication de l'OCDE, 2011.

Quelques initiatives pour encourager les travailleurs d'expérience dans certains pays de l'OCDE

Divers pays ont mis en place des initiatives pour encourager le maintien ou le retour sur le marché du travail des travailleurs d'expérience. La commission a retenu certains exemples.

L'Australie

L'Australie offre un crédit d'impôt non remboursable pour les personnes âgées de 55 ans et plus tirant des revenus d'un travail rémunéré. Ce crédit est équivalent à 5 % des premiers 10 000 $ australiens ($ AU) de revenus gagnés (soit environ 9 800 $ canadiens [$ CA]), pour un maximum de 500 $ AU.

À partir de revenus de travail de 53 000 $ AU (soit environ 52 000 $ CA) le crédit est réductible en fonction du revenu.

Les Pays-Bas

Les Pays-Bas offrent aussi un crédit d'impôt pour les travailleurs de 61 ans et plus. Le crédit est offert aux personnes qui ont des revenus de travail d'au moins 8 860 € (soit environ 12 300 $ CA).

Le taux du crédit varie en fonction de l'âge : il est de 5 %, 7 % et 10 % pour les personnes âgées respectivement de 61 , 62 et 63 ans. Les montants de crédit versés ne peuvent excéder 2 296 €, 3 214 € et 4 592 € pour les personnes âgées respectivement de 61, 62 et 63 ans. Ces maximums sont atteints lorsque les revenus de travail atteignent 54 776 € (soit environ 76 000 $ CA).

Pour les personnes de 64 ans et plus, le crédit est moins généreux, tant pour ce qui est du taux du crédit que des montants maximaux.

Ce crédit d'impôt pour travailleurs âgés n'est pas réductible en fonction du revenu.

La Suède

En Suède, le crédit non remboursable sur les revenus de travail est plus généreux pour les personnes de 65 ans et plus. Le montant du crédit est complexe à déterminer : non seulement le taux du crédit varie en fonction du revenu, mais aussi le montant de base servant à calculer le crédit dépend du montant de certains transferts reçus. Le crédit correspond à environ 10 % des premières 300 000 couronnes suédoises de revenus gagnés (soit environ 44 000 $ CA).

Comme aux Pays-Bas, le crédit n'est pas réductible en fonction du revenu.

Note : Les conversions de devises en dollars canadiens ont été effectuées aux taux en vigueur en janvier 2015.
Source : OCDE, *Taxation and Employment – OECD Tax Policy Studies*, n° 21, Publication de l'OCDE, 2011.

5. LA CRÉATION D'UN « BOUCLIER FISCAL »

Le régime fiscal québécois et le régime fiscal canadien offrent une aide importante aux ménages à faible revenu sous forme de transferts.

Cette aide est réductible en fonction du revenu : cela signifie que lorsque leur revenu augmente, certains contribuables font face, non seulement à une augmentation des impôts à payer, mais aussi à une réduction de certains transferts dont ils bénéficiaient. Ceci entraîne un taux marginal implicite d'imposition élevé pour les contribuables se situant dans certaines tranches de revenu – réduisant ainsi l'incitation au travail[14].

— Pour s'attaquer à la problématique des taux marginaux implicites d'imposition élevés, la commission recommande la création d'un « bouclier fiscal » dont l'objectif serait de réduire le taux marginal implicite d'imposition lié à un accroissement annuel de revenu de travail. Cette mesure aurait un coût de 90 millions de dollars.

— Le « bouclier fiscal » aurait effectivement un impact sur le taux marginal implicite d'imposition, cet impact dépendant de la situation familiale et du revenu du travail.

5.1 Le « bouclier fiscal »

Ce « bouclier fiscal » prendrait la forme d'une déduction de 50 % de la hausse des revenus de travail jusqu'à une hausse maximale de 5 000 $ par ménage. Le « bouclier fiscal » viendrait réduire le revenu net du contribuable, créant ainsi un revenu net ajusté, servant au calcul des crédits sociofiscaux suivants :

— la prime au travail, y compris sa bonification et la nouvelle prime aux travailleurs d'expérience que recommande la commission;

— le crédit d'impôt pour la solidarité;

— le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants.

Le « bouclier fiscal » permettrait ainsi aux ménages qui réussissent à augmenter leur revenu de travail de se protéger contre une forte hausse de leur fardeau fiscal, en limitant la perte de leurs crédits d'impôt remboursables réductibles selon le revenu. Il pourrait s'appliquer chaque année sur la croissance du revenu de travail par rapport à l'année précédente.

---

14 Pour plus de détails, voir la cinquième partie du volume 3 du présent rapport.

Détermination du « bouclier fiscal »

La mise en place du « bouclier fiscal » prendrait la forme d'une déduction applicable au revenu servant à déterminer les montants versés à l'égard de la prime au travail (incluant la prime aux travailleurs d'expérience proposée par la commission), du crédit d'impôt pour la solidarité et du crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants.

L'avantage fiscal correspondrait aux gains découlant d'une réduction plus faible des transferts sociofiscaux auxquels le ménage a droit.

Admissibilité au « bouclier fiscal »

Tout ménage dont les revenus de travail augmenteraient par rapport à l'année précédente pourrait se prévaloir de l'ajustement du revenu offert par le « bouclier fiscal ».

Détermination du revenu ajusté

Chaque ménage admissible pourrait déduire de son revenu net un montant équivalent à 50 % de la hausse de ses revenus de travail jusqu'à concurrence de 5 000 $. L'ajustement maximal du revenu net serait donc de 2 500 $ par ménage.

Application pour un couple

Les prestations versées en vertu de la prime au travail (incluant la prime aux travailleurs d'expérience proposée par la commission), du crédit d'impôt pour la solidarité et du crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants seraient déterminées en fonction du revenu net familial. Ainsi, le revenu net familial ajusté pour un couple serait égal à la somme des revenus nets ajustés des individus.

Aux fins du calcul des crédits sociofiscaux, un couple pourrait avoir droit de déduire de son revenu net[1] familial une somme pouvant atteindre 2 500 $ si la somme de l'augmentation de ses revenus de travail est de 5 000 $ ou plus.

À titre d'exemple, un ménage dont les deux adultes augmenteraient respectivement leurs revenus de travail de 3 000 $ et de 2 000 $ bénéficierait d'une réduction de son revenu net familial de 2 500 $.

Application pour une personne seule

Toujours aux fins du calcul des crédits sociofiscaux, une personne vivant seule pourrait avoir droit de déduire de son revenu net une somme pouvant atteindre 2 500 $ si ses revenus de travail augmentent de 5 000 $ ou plus.

1 Contrairement aux autres mesures, la prime aux travailleurs d'expérience est réduite en fonction du revenu de travail. Ainsi, la déduction serait applicable sur le revenu de travail, et non sur le revenu net.

5.2 L'impact du « bouclier fiscal »

On estime que près de 790 000 ménages pourraient bénéficier du « bouclier fiscal ».

Pour ces ménages, le gain total serait de près de 90 millions de dollars.

La mesure profiterait essentiellement à des contribuables dont le revenu familial est inférieur à 75 000 $.

TABLEAU 6

Nombre de bénéficiaires potentiels du « bouclier fiscal » et gains totaux pour les ménages
(en nombre et en millions de dollars)

Mesures considérées pour le « bouclier fiscal »	Clientèle visée	Gains[1]
Prime au travail[2]	353 356	51,5
Crédit d'impôt pour la solidarité[3]	449 321	32,2
Crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants	59 006	2,4
Prime aux travailleurs d'expérience proposée par la commission	35 484	3,7
MESURE « BOUCLIER FISCAL »	**787 805**	**89,8**

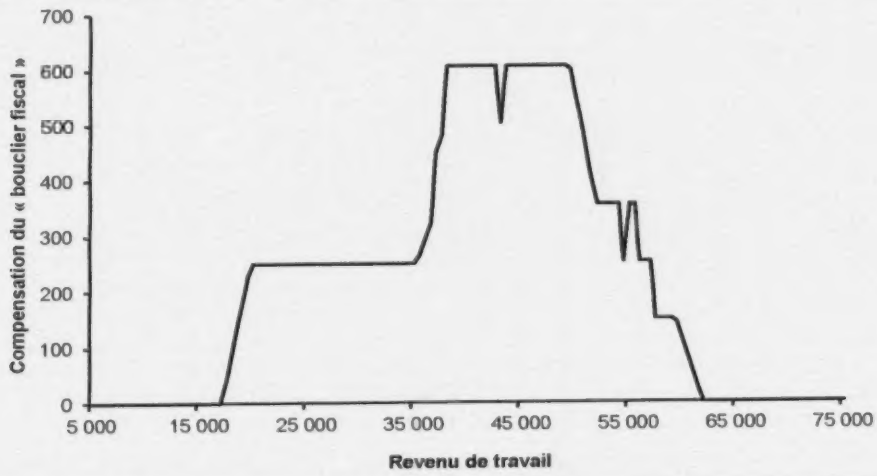
(1) L'impact financier tient compte de l'abolition de la déduction pour travailleurs proposée par la commission.
(2) En considérant la bonification des taux de supplémentation de la prime au travail proposée par la commission.
(3) En considérant la bonification de la composante TVQ proposée par la commission.

❑ L'impact financier du « bouclier fiscal » selon le revenu de travail

L'avantage obtenu par le « bouclier fiscal » dépendrait de la situation familiale ainsi que du revenu de travail.

GRAPHIQUE 5

Impact financier du « bouclier fiscal » pour un couple ayant deux enfants de 3 et 5 ans dont les revenus de travail augmentent de 5 000 $ – 2015
(en dollars)



❑ L'exemple d'un couple avec deux enfants

L'exemple retenu est celui d'un couple ayant deux enfants qui reçoit des prestations à l'égard de la prime au travail, du crédit d'impôt pour la solidarité et du crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants.

Le revenu de travail de cette famille passerait de 40 000 $ en 2014 à 41 000 $ en 2015.

En l'absence du « bouclier fiscal » et à la suite d'une hausse des revenus de travail de 1 000 $, ce couple verrait son taux marginal implicite d'imposition atteindre 61,3 %, sans tenir compte de la fiscalité fédérale.

En limitant la réduction des transferts sociofiscaux dont le couple bénéficie, le « bouclier fiscal » permettrait de ne pas pénaliser indûment les personnes réussissant à augmenter leur revenu de travail. Ainsi, avec le « bouclier fiscal », ce même couple verrait son taux marginal implicite d'imposition passer de 61,3 % à 43,0 %, ce qui représenterait une baisse du taux marginal implicite d'imposition de 18,3 points de pourcentage.

TABLEAU 7

Impact du « bouclier fiscal » pour un couple ayant un revenu familial de 41 000 $ et dont les revenus de travail ont augmenté de 1 000 $ – 2015, sans fiscalité fédérale
(en dollars)

	Variation du revenu disponible		
	Sans le « bouclier fiscal »	Avec le « bouclier fiscal »	Écart
Revenu de travail additionnel	**+1 000**	**+1 000**	**—**
Impôt à payer	**–160**	**–160**	**—**
Cotisations obligatoires[1]	**–190**	**–190**	**—**
Variation des transferts			
– Prime au travail[2]	–100	–50	50
– Crédit d'impôt pour la solidarité[3]	–60	–30	30
– Crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants	–103	—	103
Sous-total – Variation des transferts	**–263**	**–80**	**183**
Total de l'impôt, des cotisations et de la variation des transferts	**–613**	**–430**	**183**
Taux marginal implicite d'imposition[4] avant fiscalité fédérale	**61,3 %**	**43,0 %**	**–18,3 %**
Revenu additionnel avant fiscalité fédérale	**+387**	**+570**	**183**

Note : Couple ayant deux enfants de 3 et 5 ans en service de garde non subventionné et deux revenus égaux.
(1) Les cotisations sont l'assurance médicaments, la cotisation au Fonds du service de santé, la contribution santé, la cotisation au Régime québécois d'assurance parentale et la cotisation au Régime de rentes du Québec.
(2) En considérant la bonification des taux de supplémentation de la prime au travail proposée par la commission.
(3) En considérant la bonification de la composante TVQ proposée par la commission.
(4) Le taux marginal implicite d'imposition est égal à la variation du revenu disponible sur la hausse des revenus de travail de 1 000 $.

❑ L'exemple d'une famille monoparentale

L'exemple retenu est celui d'une famille monoparentale ayant un enfant de 3 ans et utilisant un service de garde non subventionné.

Le revenu de travail de cette famille passerait de 35 000 $ en 2014 à 36 000 $ en 2015.

Sans le « bouclier fiscal », cette famille aurait un taux marginal implicite d'imposition de 47,3 %, sans tenir compte de la fiscalité fédérale.

Le « bouclier fiscal » permettrait à la famille considérée ici de réduire son taux marginal implicite d'imposition lié au régime d'imposition du Québec à 32,8 %, ce qui représenterait une baisse du taux marginal implicite d'imposition de près de 14,5 points de pourcentage.

TABLEAU 8

Impact du « bouclier fiscal » pour une famille monoparentale ayant un revenu de 35 000 $ et dont le revenu de travail a augmenté de 1 000 $ – 2015, sans fiscalité fédérale
(en dollars)

	Variation du revenu disponible		
	Sans le « bouclier fiscal »	Avec le « bouclier fiscal »	Écart
Revenu de travail additionnel	**+1 000**	**+1 000**	**—**
Impôt à payer	**–190**	**–190**	**—**
Cotisations obligatoires[1]	**–58**	**–58**	**—**
Variation des transferts			
– Prime au travail[2]	–100	–50	50
– Crédit d'impôt pour la solidarité[3]	–60	–30	30
– Crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants	–65	—	65
Sous-total – Variation des transferts	**–225**	**–80**	**145**
Total de l'impôt, des cotisations et de la variation des transferts	**–473**	**–328**	**145**
Taux marginal implicite d'imposition[4] avant fiscalité fédérale	**47,3 %**	**32,8 %**	**–14,5 %**
Revenu additionnel avant fiscalité fédérale	**+527**	**+672**	**145**

Note : Famille monoparentale ayant un enfant en service de garde non subventionné.
(1) Les cotisations sont l'assurance médicaments, la cotisation au Fonds du service de santé, la contribution santé, la cotisation au Régime québécois d'assurance parentale et la cotisation au Régime de rentes du Québec.
(2) En considérant la bonification des taux de supplémentation de la prime au travail proposée par la commission.
(3) En considérant la bonification de la composante TVQ proposée par la commission.
(4) Le taux marginal implicite d'imposition est égal à la variation du revenu disponible sur la hausse des revenus de travail de 1 000 $.

❑ L'exemple d'une personne vivant seule

Les personnes vivant seules bénéficieraient du « bouclier fiscal » dans une moindre mesure, car elles ne seraient pas admissibles à la compensation à l'égard du crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants destiné aux familles.

Il faut cependant noter que ces personnes ont des taux marginaux implicites d'imposition moins élevés que d'autres types de ménage, tels que les couples ayant des enfants ou les familles monoparentales.

À titre d'exemple, une personne vivant seule ayant un revenu de travail de 15 000 $ en 2014 et de 16 000 $ en 2015 ferait face à un taux marginal implicite d'imposition de 20,5 %, en l'absence du « bouclier fiscal » et sans tenir compte de la fiscalité fédérale.

Avec l'ajustement du « bouclier fiscal », le taux marginal implicite d'imposition de cette personne passerait à 15,5 %, soit une baisse de 5 points de pourcentage.

TABLEAU 9

Impact du « bouclier fiscal » pour une personne vivant seule ayant un revenu de 16 000 $ et dont le revenu de travail a augmenté de 1 000 $ – 2015, sans fiscalité fédérale
(en dollars)

	Variation du revenu disponible		
	Sans le « bouclier fiscal »	Avec le « bouclier fiscal »	Écart
Revenu de travail additionnel	**+1 000**	**+1 000**	**—**
Impôt à payer	**–7**	**–7**	**—**
Cotisations obligatoires[1]	**–98**	**–98**	**—**
Variation des transferts			
– Prime au travail[2]	–100	–50	50
– Crédit d'impôt pour la solidarité[3]	—	—	—
– Crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants	—	—	—
Sous-total – Variation des transferts	**–100**	**–50**	**50**
Total de l'impôt, des cotisations et de la variation des transferts	**–205**	**–155**	**50**
Taux marginal implicite d'imposition[4] avant fiscalité fédérale	**20,5 %**	**15,5 %**	**–5,0 %**
Revenu additionnel avant fiscalité fédérale	**+795**	**+845**	**50**

(1) Les cotisations sont l'assurance médicaments, la cotisation au Fonds du service de santé, la contribution santé, la cotisation au Régime québécois d'assurance parentale et la cotisation au Régime de rentes du Québec.
(2) En considérant la bonification des taux de supplémentation de la prime au travail proposée par la commission.
(3) En considérant la bonification de la composante TVQ proposée par la commission.
(4) Le taux marginal implicite d'imposition est égal à la variation du revenu disponible sur la hausse des revenus de travail de 1 000 $.

Le bouclier fiscal : la participation éventuelle du gouvernement fédéral

Au Québec, la problématique des taux marginaux implicites d'imposition n'est imputable qu'en partie au régime fiscal québécois. Une partie importante du problème découle de la perte des transferts sociofiscaux définis dans le cadre du régime fiscal fédéral. La participation du gouvernement fédéral au « bouclier fiscal » proposé par la commission permettrait ainsi aux ménages admissibles de bénéficier d'une plus grande compensation.

Les mesures fédérales admissibles au « bouclier fiscal » toujours en lien avec l'objectif d'encourager le travail seraient :

- la Prestation fiscale pour le revenu de travail;
- le crédit pour la TPS;
- le Supplément de la prestation nationale pour enfants.

Plus précisément, le « bouclier fiscal » incluant le régime fiscal fédéral permettrait aux ménages touchés de récupérer une partie de la réduction de ces transferts. Pour une famille ayant deux enfants, ceci représenterait une baisse du taux marginal implicite d'imposition additionnelle pouvant atteindre près de 14 points de pourcentage.

Prestation fiscale pour revenu de travail

Tout comme la prime au travail, la Prestation fiscale pour le revenu du travail vise essentiellement deux objectifs, soit :

- inciter les personnes à l'aide sociale à intégrer le marché du travail;
- soutenir l'effort additionnel de travail des personnes déjà en emploi.

Cette aide financière est toutefois réduite à un taux de 20 % sur chaque dollar de revenu excédant un certain seuil déterminé en fonction du type de ménage.

Crédit pour la TPS

Le crédit pour la TPS vise à alléger le fardeau fiscal des ménages à faible revenu à l'égard de cette taxe. Comme dans le cas du crédit d'impôt pour la solidarité, une hausse de taxes ne devrait pas avoir pour conséquence de réduire l'aide fiscale d'une manière trop importante pour ces ménages, à la suite d'une augmentation des revenus de travail.

Cette aide est également réductible en fonction du revenu à un taux de 5 % à compter d'un revenu de 35 466 $ pour l'année 2015.

Supplément de la prestation nationale pour enfants

Pour les familles à faibles revenus, le Supplément de la prestation nationale pour enfants est un montant qui s'ajoute au versement de la Prestation fiscale canadienne pour enfants versée aux familles ayant des enfants de moins de 18 ans.

Les taux de réductions du Supplément de la prestation nationale pour enfants sont très élevés, variant entre 12,2 % et 33,3 %, dépendant du nombre d'enfants. Cette récupération des bénéfices s'applique à partir d'un revenu familial net de 26 021 $ pour l'année 2015.

En comparaison, les taux de récupération de la Prestation fiscale canadienne pour enfants sont de 2 % pour les familles ayant un seul enfant et de 4 % pour les autres familles, et s'appliquent à partir d'un revenu familial net de 44 701 $.

6. LA RÉVISION DES DÉPENSES FISCALES

Le rapport présente les résultats de l'analyse effectuée des dépenses fiscales concernant l'impôt sur le revenu des particuliers et les recommandations qui en découlent en deux sections.

— La première section présente de manière ordonnée les recommandations concernant la plupart des dépenses fiscales analysées.

— La deuxième section est consacrée aux mesures concernant certaines dépenses fiscales spécifiques, demandant une explication plus complète.

6.1 Les recommandations concernant la plupart des dépenses fiscales

À la suite de l'application de la grille d'analyse qu'elle a définie, la commission formule des recommandations. Ces recommandations consistent à :

— abolir certaines mesures fiscales;

— transformer des déductions, exemptions ou non-impositions en crédits d'impôt;

— mettre fin à l'universalité de certains crédits d'impôt en les rendant réductibles en fonction du revenu;

— revoir les paramètres d'application de certaines dépenses fiscales;

— maintenir le statu quo à l'égard des autres mesures fiscales.

❑ Abolir certaines mesures fiscales

La commission recommande que 34 mesures fiscales concernant les impôts sur le revenu des particuliers soient abolies, les justifications pour leur abolition étant diverses.

■ Des mesures pour lesquelles le régime fiscal fédéral est suffisant

La commission recommande que les mesures suivantes soient abolies, parce qu'elle considère que l'existence de mesures similaires dans le régime d'impôt fédéral constitue une mesure incitative suffisante et que l'existence d'une mesure comparable dans le régime d'impôt québécois ne constitue pas le meilleur moyen d'atteindre les objectifs :

— le crédit d'impôt pour les pompiers volontaires;

— la non-imposition de certains montants versés aux volontaires des services d'urgence;

— la déduction à l'égard d'un prêt à la réinstallation;

— la déduction des frais de déménagement;

— le crédit d'impôt remboursable pour les activités des jeunes;

  Dans ce cas, le montant de dépenses admissibles au crédit d'impôt fédéral pour la condition physique des enfants a été doublé, passant de 500 $ à 1 000 $ pour l'année d'imposition 2015. De plus, le crédit d'impôt fédéral deviendra un crédit d'impôt remboursable.

  Les données du crédit d'impôt fédéral pour la condition physique des enfants permettent de constater qu'en 2011, 71 % du montant réclamé au titre du crédit venait des contribuables gagnant 50 000 $ et plus[15]. Cette même année, la concentration du montant pour les activités artistiques des enfants chez les contribuables gagnant plus de 50 000 $ était de 73 %. Ainsi, le crédit d'impôt pour l'activité physique des enfants profite d'abord aux familles plus aisées. Ce type de crédits tel que défini semble par ailleurs discriminatoire envers certaines activités.

— l'incitatif québécois à l'épargne-études;

  Il faut noter que le gouvernement fédéral offre déjà la Subvention canadienne pour l'épargne études et le Bon d'études canadien, deux mesures s'ajoutant au traitement fiscal préférentiel accordé à l'épargne pour financer les études postsecondaires des enfants dans le cadre du Régime enregistré d'épargne-études.

  Considérant que les droits de scolarité au Québec sont peu élevés, il ne semble pas justifié que le gouvernement du Québec accorde un incitatif additionnel.

— la non-imposition des avantages accordés à un employé relativement à un remboursement par son employeur du coût d'un titre de transport en commun admissible.

  La commission souligne qu'un crédit d'impôt de plus large portée est déjà offert par le gouvernement fédéral.

---

15 AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Statistiques sur le revenu 2013 (Année d'imposition 2011) – Tableau final 2 pour l'ensemble du Canada*, www.cra-arc.gc.ca/gncy/stts/gb11/pst/fnl/pdf/qc/tbl2-fra.pdf.

■ Des mesures peu pertinentes ou dont les objectifs seraient mieux atteints par d'autres moyens

La commission recommande que d'autres mesures soient abolies parce qu'elles apparaissent peu pertinentes en regard des objectifs qu'elles cherchent à atteindre, ou encore parce que les objectifs qu'elles cherchent à atteindre seraient mieux servis par une réallocation des sommes vers d'autres mesures fiscales ou budgétaires.

Ces mesures sont :

— la déduction pour les travailleurs agricoles étrangers;

— le crédit d'impôt remboursable pour les activités des aînés;

— le crédit d'impôt remboursable pour les athlètes de haut niveau;

— le traitement fiscal des fiducies au profit d'un athlète amateur;

— l'amortissement d'œuvres d'art dont l'auteur est canadien;

— le crédit d'impôt remboursable pour frais de relève donnant un répit aux aidants naturels;

— le crédit d'impôt remboursable pour relève bénévole;

  En ce qui concerne ces deux derniers crédits, la commission souligne que les sommes associées à ces dépenses fiscales pourraient être mieux utilisées en les réallouant à une bonification du crédit d'impôt remboursable pour aidants naturels d'une personne majeure.

— la déduction pour travailleurs.

  Comme une mesure similaire est offerte par le gouvernement fédéral et qu'une telle mesure coûte cher pour des effets modestes, la commission recommande que les sommes dégagées par l'abolition de cette déduction soient utilisées afin de mieux encourager la participation au marché du travail par la révision du barème d'imposition, l'introduction d'un « bouclier fiscal », la bonification de la prime au travail et l'introduction d'une nouvelle prime aux travailleurs d'expérience.

■ Des mesures peu utilisées

La commission recommande que les mesures suivantes soient abolies parce que le nombre de contribuables touchés par ces mesures et le total des montants réclamés sont négligeables, soit :

— la déduction pour emploi à l'étranger;

— la déduction relative à un travailleur étranger occupant un poste clé dans une production étrangère;

— le congé fiscal pour les marins québécois;

— l'étalement du revenu pour les artistes.

- **Des mesures ne servant plus aux fins pour lesquelles elles ont été créées ou ne se justifiant plus**

La commission recommande que les mesures suivantes soient abolies parce qu'elles sont utilisées pour des fins autres que celles pour lesquelles elles ont été mises en place ou encore parce qu'elles n'apparaissent plus pertinentes en regard des changements récents dans la société :

— la déduction pour artiste à l'égard de revenus provenant d'un droit d'auteur ou d'un droit apparenté;

Même si cette mesure peut sembler légitime en vue de soutenir les créateurs québécois, elle apparaît mal ciblée puisque des relevés pour droits d'auteur sont transmis à des contribuables qui ne sont pas des artistes.

— le crédit d'impôt pour contributions à un parti politique;

Cette mesure n'apparaît plus pertinente à la suite de la révision des règles de financement des partis politiques.

— la déduction pour la résidence des religieux.

Une mesure fiscale touchant un groupe très restreint comme les religieux n'apparaît plus pertinente aujourd'hui. Les dépenses relatives aux frais de bureau à domicile des religieux continueraient d'être admissibles à une déduction, comme c'est le cas des dépenses similaires engagées par tout salarié admissible ou travailleur autonome.

- **Des mesures accordant un traitement fiscal préférentiel injustifié**

La commission recommande que les mesures suivantes soient abolies parce qu'elle considère que le traitement fiscal préférentiel ainsi accordé à certaines activités est injustifié :

— la déduction relative aux dons de titres et dons de titres acquis en vertu d'une option d'achat;

La suppression de cette mesure ne remet pas en cause l'admissibilité des dons de titres acquis en vertu d'une option d'achat. Elle harmonise le traitement fiscal entre un don de titre et un don provenant d'un revenu de salaire.

— les déductions additionnelles pour certains frais d'exploration concernant les actions accréditives;

— la déduction à l'égard de certains frais d'émission d'actions accréditives;

Afin que le régime des actions accréditives reste similaire à celui offert dans le reste du Canada, la commission recommande que la déduction pour actions accréditives soit maintenue, mais que les deux mesures additionnelles ci-dessus soient abolies.

— l'exemption additionnelle de gains en capital à l'égard de certains biens relatifs aux ressources;

Cette mesure vise à augmenter la capitalisation des entreprises minières, pétrolières et gazières. Toutefois, d'autres mesures fiscales existent déjà pour favoriser l'atteinte de cet objectif.

— la non-imposition des prestations au décès, jusqu'à concurrence de 10 000 $.

Cette mesure est souvent utilisée pour des fins de planification fiscale.

■ Des mesures mal adaptées touchant les personnes âgées

La commission recommande l'abolition de deux mesures touchant les personnes âgées, parce qu'elle juge que ces mesures sont mal adaptées aux réalités d'aujourd'hui, soit :

— le crédit d'impôt pour les travailleurs d'expérience;

  Les incitations au travail inhérentes au crédit actuel sont trop faibles puisque les montants offerts sont minimes. En remplacement, la commission propose la création d'un crédit d'impôt bonifié prenant la forme d'une prime aux travailleurs d'expérience. Les paramètres de cette prime ont été présentés précédemment[16].

— le crédit d'impôt pour revenus de retraite.

  Cette mesure a été introduite dans un contexte différent, alors que la prévalence de la pauvreté chez les aînés était plus grande et que le Régime de rentes du Québec n'était pas pleinement en place[17].

  L'avantage fiscal que ce crédit d'impôt confère aux contribuables recevant des revenus de retraite, comparativement à ceux dont les revenus ne proviennent pas de la retraite, est mal adapté, tant du point de vue de l'équité que du point de vue de l'incitation au travail.

La commission recommande d'autres changements à des dépenses fiscales touchant les personnes âgées. Elles sont présentées plus loin[18]. Il s'agit du fractionnement des revenus de retraite et du crédit d'impôt en raison de l'âge.

■ Des congés fiscaux injustifiés

La commission recommande que des congés fiscaux à l'égard de certains travailleurs étrangers soient abolis, parce qu'elle considère que le traitement fiscal préférentiel ainsi accordé à ces groupes de personnes est injustifié.

Comme il s'agit de congés fiscaux temporaires, leur abolition ne toucherait pas les personnes en bénéficiant actuellement. Elles pourraient en bénéficier jusqu'à la fin de la période prévue.

Ces congés fiscaux sont :

— le congé fiscal pour les professeurs étrangers;

— le congé fiscal pour les chercheurs étrangers;

— le congé fiscal pour les experts étrangers;

— le congé fiscal pour les spécialistes étrangers à l'emploi d'une nouvelle société de services financiers;

— le congé fiscal pour les stagiaires postdoctoraux étrangers.

---

16 Voir à la page 19.

17 Pour plus de détails, voir la cinquième partie du volume 3 du présent rapport.

18 Voir aux pages 49-50.

TABLEAU 10

Mesures identifiées comme devant être abolies – Impôt sur le revenu des particuliers

	Nom de la mesure	Nombre de demandeurs en 2011[1]	Impact financier pour le gouvernement (en M$)
1.	Crédit d'impôt pour les pompiers volontaires	5 123	3
2.	Non-imposition de certains montants versés aux volontaires des services d'urgence	n.d.	3
3.	Déduction à l'égard d'un prêt à la réinstallation	258	0,02
4.	Déduction des frais de déménagement	10 955	11
5.	Crédit d'impôt pour les activités des jeunes	—	17
6.	Incitatif québécois à l'épargne-études	438 428	65
7.	Mesures pour encourager le transport collectif – Non-imposition des avantages accordés aux employés	n.d.	8
8.	Déduction pour les travailleurs agricoles étrangers	5 005	10
9.	Crédit d'impôt remboursable pour les activités des aînés	—	5
10.	Crédit d'impôt remboursable pour les athlètes de haut niveau	2 965	6
11.	Fiducies au profit d'un athlète amateur	n.d.	n.d.
12.	Amortissement d'œuvres d'art dont l'auteur est canadien	n.d.	n.d.
13.	Crédit d'impôt remboursable pour frais de relève donnant un répit aux aidants naturels	452	0,3
14.	Crédit d'impôt remboursable pour relève bénévole	181	0,1
15.	Déduction pour les travailleurs	4 350 275	834
16.	Déduction pour emploi à l'étranger	3 113	7
17.	Déduction relative à un travailleur étranger occupant un poste clé dans une production étrangère	18	0,2
18.	Congé fiscal pour les marins québécois	89	0,3
19.	Étalement du revenu pour les artistes	32	0,3
20.	Déduction pour artiste à l'égard de revenus provenant d'un droit d'auteur ou d'un droit apparenté	8 687	7
21.	Crédit d'impôt pour contributions à un parti politique	35 326	2
22.	Déduction pour la résidence des religieux	1 641	3
23.	Déduction relative aux dons de titres et dons de titres acquis en vertu d'une option d'achat	n.d.	n.d.
24.	Déductions additionnelles pour actions accréditives	n.d.	12
25.	Déduction à l'égard de certains frais d'émission d'actions accréditives	1 195	n.d.
26.	Exemption additionnelle de gains en capital à l'égard de certains biens relatifs aux ressources	2 862	4
27.	Non-imposition des prestations au décès, jusqu'à concurrence de 10 000 $	n.d.	n.d.
28.	Crédit d'impôt pour les travailleurs d'expérience	107 125	64
29.	Crédit d'impôt pour revenus de retraite	1 829 343	191

TABLEAU 10

Mesures identifiées comme devant être abolies – Impôt sur le revenu des particuliers (suite)

Nom de la mesure	Nombre de demandeurs en 2011[1]	Impact financier pour le gouvernement (en M$)
30. Congé fiscal pour les professeurs étrangers	329	4
31. Congé fiscal pour les chercheurs étrangers	389	4
32. Congé fiscal pour les experts étrangers	118	1
33. Congé fiscal pour les spécialistes étrangers à l'emploi d'une nouvelle société de services financiers	n.d.	0,5
34. Congé fiscal pour les stagiaires postdoctoraux étrangers	68	0,5
Sous total – Mesures abolies		**1 263,22**
Effet d'interaction		**10,85**
TOTAL		**1 274,07**

n.d. : Le nombre de demandeurs ou l'impact financier ne sont pas disponibles en raison de données insuffisantes ou manquantes.

(1) Le nombre de demandeurs ne correspond pas forcément au nombre de contribuables qui ont bénéficié de la dépense fiscale ou qui sont affectés par le changement proposé. À titre d'exemple, un contribuable non imposable ne bénéficie pas pleinement des mesures qu'il demande. De plus, les crédits d'impôt remboursables peuvent être réclamés par un ou deux contribuables dans un ménage.

❑ Transformer des déductions, exemptions ou non-impositions en crédits d'impôt

La commission recommande que huit déductions, exemptions et non-impositions concernant les impôts sur le revenu des particuliers soient remplacées par des crédits d'impôt.

La commission reconnaît l'importance de prendre en compte le fait que certaines circonstances vécues par des contribuables ou que certaines dépenses engagées par ceux-ci réduisent leur capacité de payer des impôts. Toutefois, elle juge que dans certains cas, cette prise en compte serait plus équitable en accordant un crédit d'impôt.

Les déductions, exemptions ou non-impositions altèrent la base commune d'imposition et procurent un avantage plus élevé aux personnes qui gagnent des revenus plus élevés, en raison de la progressivité de l'impôt. En revanche, un crédit d'impôt vient réduire les impôts à payer, et ce, d'un montant équivalent pour tous, peu importe le revenu.

Déduction et crédit d'impôt : un enjeu de neutralité

L'utilisation des déductions, des exemptions, des non-impositions ou des inclusions partielles n'est pas neutre sur la base d'imposition, contrairement aux crédits d'impôt. Elles modifient la base d'imposition, créant des interactions avec d'autres mesures. Elles ont une valeur croissante avec le revenu, en fonction du taux marginal d'imposition qui s'applique. Ainsi, en raison de la progressivité de l'impôt, leur valeur est plus grande pour un contribuable ayant un revenu élevé que pour un contribuable ayant un revenu bas.

À l'inverse, un crédit d'impôt réduit l'impôt à payer selon un taux fixe. Ce taux est généralement inférieur au taux marginal d'imposition maximal. Lorsqu'une déduction est convertie en crédit, certains y gagnent et d'autres y perdent, selon le taux choisi pour le crédit.

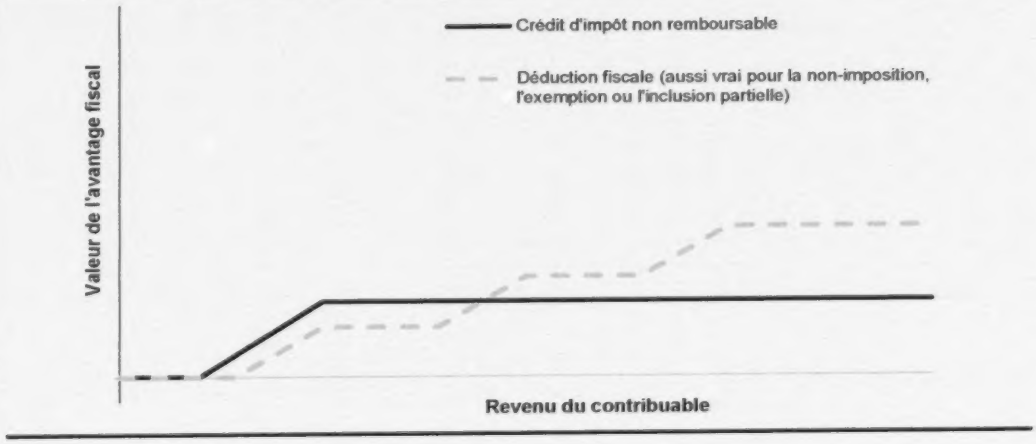
Un crédit d'impôt permet de reconnaître la nécessité de dédommager le contribuable pour certaines circonstances de la vie ou pour certains choix, sans affecter l'application d'autres mesures fiscales. Il permet également d'offrir un avantage équivalent à tous les contribuables admissibles, sans égard à leur niveau de revenu.

Les crédits d'impôt : une meilleure équité

Puisqu'ils permettent une meilleure équité entre les contribuables, les crédits d'impôt devraient, de manière générale, être préférés aux déductions, exemptions ou non-impositions. D'ailleurs, plusieurs déductions ont été converties en crédits d'impôt dans le milieu des années 1980 et au début des années 1990.

Il arrive qu'une déduction soit préférable à un crédit d'impôt, mais son utilisation doit être justifiable à l'égard des effets mentionnés. Les déductions sont souvent à privilégier lorsqu'il s'agit de reconnaître une dépense engagée dans le but de gagner un revenu.

Illustration de l'avantage offert par un crédit d'impôt par rapport à une déduction fiscale, selon le revenu du contribuable



■ Les mesures à transformer en crédits d'impôt non remboursables

La commission recommande que les déductions, exemptions et non-impositions suivantes soient converties en crédits d'impôt non remboursables au taux de 16 % :

— les déductions pour les habitants d'une région éloignée;

— la déduction pour un membre des Forces canadiennes ou un agent de police en mission;

— la déduction de l'aide financière pour le paiement des frais de scolarité relatifs à la formation de base des adultes;

— la déduction pour les dépenses d'outillage des gens de métier;

— la déduction pour les dépenses d'outillage des apprentis mécaniciens de véhicules;

— la déduction pour produits et services de soutien à une personne handicapée;

— la non-imposition des allocations versées à certains agents publics;

— les exemptions d'impôt à l'égard des bourses d'études et des récompenses.

  En plus de la conversion de l'exemption en crédit d'impôt, la commission recommande dans ce cas que le montant maximal de bourses et récompenses donnant droit au crédit soit fixé à 30 000 $.

La commission a jugé que la conversion d'autres déductions, exemptions ou non-impositions en crédits d'impôt n'était pas justifiée, dans un souci de cohérence du régime d'imposition, d'appariement des revenus et des dépenses, d'harmonisation avec le régime d'impôt fédéral ou afin d'assurer un traitement similaire entre salariés et travailleurs autonomes ou encore d'éviter la double imposition.

TABLEAU 11

Mesures identifiées comme devant être transformées en crédits d'impôt non remboursables – Impôt sur le revenu des particuliers

Nom de la mesure	Nombre de demandeurs en 2011[1]	Impact financier pour le gouvernement (en M$)
1. Déductions pour les habitants d'une région éloignée	28 234	7
2. Déduction pour un membre des Forces canadiennes ou un agent de police en mission	3 078	0,5
3. Déduction de l'aide financière accordée pour le paiement des frais de scolarité relatifs à la formation de base des adultes	n.d.	0,05
4. Déduction pour les dépenses d'outillage des gens de métier	3 051	0,05
5. Déduction pour les dépenses d'outillage des apprentis mécaniciens de véhicules	n.d.	0,05
6. Déduction pour produits et services de soutien à une personne handicapée	297	0,5
7. Non-imposition des allocations versées à certains agents publics	n.d.	0,5
8. Exemptions d'impôt à l'égard des bourses d'études et des récompenses	125 352	6
Sous total - Mesures devant être transformées en crédits d'impôt		**14,65**
Effet d'interaction		**0,12**
TOTAL		**14,77**

n.d. : Le nombre de demandeurs ou l'impact financier ne sont pas disponibles en raison de données insuffisantes ou manquantes.

(1) Le nombre de demandeurs ne correspond pas forcément au nombre de contribuables qui ont bénéficié de la dépense fiscale ou qui sont affectés par le changement proposé. À titre d'exemple, un contribuable non imposable ne bénéficie pas pleinement des mesures qu'il demande.

❑ Mettre fin à l'universalité de certains crédits d'impôt en les rendant réductibles en fonction du revenu

La commission recommande de mettre fin à l'universalité de neuf crédits d'impôt concernant les impôts sur le revenu des particuliers, en les rendant réductibles en fonction du revenu.

La commission reconnaît l'importance de prendre en compte le fait que certaines circonstances vécues par des contribuables ou que certaines dépenses engagées par ceux-ci réduisent leur capacité de payer des impôts.

Toutefois, elle juge qu'au-delà d'un certain seuil de revenu, certains contribuables et familles ne devraient pas bénéficier de certains crédits d'impôt afin que ceux et celles dont les revenus sont plus modestes puissent en profiter en priorité. En effet, certaines situations demandent une aide gouvernementale seulement pour les contribuables dont le revenu justifie un tel appui.

■ Les mesures devant être réductibles en fonction du revenu

La commission recommande que les crédits d'impôt suivants soient convertis en crédits d'impôt réductibles en fonction du revenu.

À moins d'indication contraire, ces crédits devraient être réductibles à partir d'un revenu net de 62 500 $ pour une personne vivant seule et le crédit serait réduit à zéro pour une personne dont le revenu net atteint 100 000 $. Dans le cas de personnes vivant en couple, le crédit serait réduit à partir d'un revenu familial net de 125 000 $, pour atteindre zéro pour un revenu familial net de 200 000 $.

Ces seuils ont été établis en tenant compte de la problématique des taux marginaux implicites d'imposition élevés. Les seuils choisis se situent au-dessus de la zone de revenus où les taux marginaux implicites d'imposition sont élevés. De plus, un contribuable ne cumule généralement que peu de ces mesures. Il n'y a donc pas ou peu d'effet cumulé.

Ces mesures sont :

— le crédit d'impôt à l'égard des besoins essentiels pour enfants mineurs en formation professionnelle ou aux études postsecondaires;

— le crédit d'impôt à l'égard des besoins essentiels pour autres personnes à charge;

— le transfert de la contribution parentale reconnue;

  Actuellement, seul le revenu de la personne à charge est pris en compte dans le calcul de ces trois crédits d'impôt.

— le crédit d'impôt pour frais de scolarité et d'examen, ainsi que le transfert de la partie inutilisée aux parents ou aux grands-parents;

— le crédit d'impôt pour une personne ayant une déficience grave et prolongée des fonctions mentales ou physiques;

  Ce crédit d'impôt n'est actuellement pas remboursable. Dans un premier temps, la commission recommande qu'il le soit de façon à ce que les plus démunis y aient droit. Au final, le crédit d'impôt serait plus généreux.

— le transfert des crédits d'impôt non remboursables inutilisés par un conjoint;

— le crédit d'impôt pour les nouveaux diplômés travaillant dans une région ressource éloignée;

— le crédit d'impôt à l'égard des intérêts payés sur un prêt étudiant;

La commission recommande également que le taux utilisé pour ce crédit d'impôt soit réduit au taux de 16 %.

— le crédit d'impôt remboursable pour frais d'adoption.

Ce crédit d'impôt devrait être rendu réductible selon les mêmes critères de revenus que ceux applicables pour le crédit d'impôt pour le traitement de l'infertilité, à la suite des changements annoncés dans *Le point sur la situation économique et financière du Québec* de décembre 2014.

TABLEAU 12

Mesures identifiées comme ne devant plus être universelles – Impôt sur le revenu des particuliers

Nom de la mesure	Nombre de demandeurs en 2011[1]	Impact financier pour le gouvernement (en M$)
1. Crédit d'impôt à l'égard des besoins essentiels pour enfants mineurs en formation professionnelle ou aux études postsecondaires	13 058	1,0
2. Crédit d'impôt à l'égard des besoins essentiels pour autres personnes à charge	31 880	1,8
3. Transfert de la contribution parentale reconnue	66 320	11,4
4. Crédit d'impôt pour frais de scolarité et d'examen, ainsi que le transfert possible de la partie inutilisée	136 076	12,2
5. Crédit d'impôt pour une personne ayant une déficience grave et prolongée des fonctions mentales ou physiques	96 470	−23,0
6. Transfert des crédits d'impôt non remboursables inutilisés par un conjoint	n.d.	26,3
7. Crédit d'impôt pour les nouveaux diplômés travaillant dans une région ressource éloignée	27 094	2,9
8. Crédit d'impôt à l'égard des intérêts payés sur un prêt étudiant	151 907	2,5
9. Crédit d'impôt remboursable pour frais d'adoption	536	1,0
Sous total – Mesures ne devant plus être universelles		**36,10**
Effet d'interaction		**0,64**
TOTAL		**36,74**

n.d. : Le nombre de demandeurs ou l'impact financier ne sont pas disponibles en raison de données insuffisantes ou manquantes.

(1) Le nombre de demandeurs ne correspond pas forcément au nombre de contribuables qui ont bénéficié de la dépense fiscale ou qui sont affectés par le changement proposé. À titre d'exemple, un contribuable non imposable ne bénéficie pas pleinement des mesures qu'il demande. De plus, les crédits d'impôt remboursables peuvent être réclamés par un ou deux contribuables dans un ménage.

❑ Revoir les paramètres d'application de certaines dépenses fiscales

La commission recommande que les paramètres d'application de neuf crédits d'impôt concernant les impôts sur le revenu des particuliers soient revus.

La commission ne remet pas en cause la pertinence de ces crédits d'impôt. Toutefois, elle juge que certaines règles doivent être resserrées, dans le but de limiter les avantages associés à ces crédits aux personnes en ayant le plus besoin ou encore d'harmoniser les taux de certains crédits. Parfois, la révision proposée peut conduire à une bonification du crédit.

■ Les mesures dont les paramètres doivent être révisés

La commission recommande que les paramètres d'application des mesures suivantes soient révisés :

— le crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfants;

À l'exception des enfants à charge en raison d'une infirmité mentale ou physique, l'âge maximal des enfants ayant droit au crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfants devrait passer de 16 ans à 14 ans. Ce resserrement s'ajouterait aux modifications proposées au même crédit d'impôt en lien avec la fiscalisation du tarif de frais de garde proposée par la commission[19].

— le crédit d'impôt pour dons;

Le crédit d'impôt donne actuellement droit à un taux de 20 % sur le premier 200 $ de dons et de 24 % sur la somme de dons additionnels. Considérant que le sacrifice de faire un don de 200 $ pour une personne à revenu modeste est au moins équivalent au sacrifice de faire un don plus élevé pour une personne à revenu élevé, la commission recommande qu'un crédit au taux uniforme de 24 % soit applicable, sans égard au montant. Il s'agit donc d'une bonification du crédit actuel.

— la non-imposition de certains avantages non monétaires liés à un emploi;

La commission recommande le statu quo pour cette mesure, sauf pour un aspect bien précis, soit l'élimination de la disposition rendant non imposable l'avantage que constitue l'accès à une voiture fournie par l'employeur pour les officiers de tout corps de police ou de services sécurité incendie. Ces derniers sont les seuls à bénéficier d'un tel traitement actuellement, puisqu'il s'agit d'un avantage imposable pour tout autre contribuable.

— le fractionnement des revenus de retraite entre conjoints;

Le montant maximal pouvant être fractionné devrait être limité à 25 000 $. De plus, l'âge d'admissibilité au fractionnement devrait être progressivement augmenté à 75 ans. Ainsi, l'âge d'admissibilité devrait être augmenté d'un an chaque année jusqu'à atteindre 75 ans, de sorte que les personnes actuellement admissibles le demeurent. L'âge d'admissibilité devrait ensuite être revu périodiquement, afin de refléter l'évolution de l'espérance de vie.

---

[19] Voir à la page 163.

— le crédit d'impôt en raison de l'âge;

L'utilisation d'un simple critère d'âge pour offrir un allègement fiscal, sans égard à la capacité financière des contribuables visés, n'apparaît pas justifiée. Il s'agit d'une critique souvent formulée, et ce, depuis de nombreuses années.

La commission est cependant sensible aux conséquences qu'aurait un changement immédiat pour les contribuables bénéficiant déjà de la mesure. Ainsi, elle recommande que l'admissibilité à ce crédit d'impôt soit portée de 65 ans à 75 ans graduellement, de sorte que ceux en bénéficiant déjà continuent d'en bénéficier. Pour ce faire, l'âge d'admissibilité devrait être augmenté d'un an chaque année jusqu'à atteindre 75 ans.

Il faut noter que dans ce groupe d'âge, les personnes décidant de demeurer sur le marché du travail ou d'y retourner auraient droit à la nouvelle prime aux travailleurs d'expérience plus généreuse que l'actuel crédit d'impôt pour les travailleurs d'expérience.

— le crédit d'impôt remboursable pour maintien à domicile des aînés;

Le taux du crédit d'impôt remboursable devrait être maintenu à 32 %, soit le taux applicable en 2014.

La liste des dépenses admissibles devrait être revue, de façon à exclure des dépenses qui n'ont que peu de lien avec le maintien à domicile. Les plafonds annuels de dépenses admissibles resteraient inchangés.

L'âge d'admissibilité de 70 ans devrait être porté progressivement à 75 ans pour les personnes autonomes, afin de mieux correspondre au moment où la perte d'autonomie devient plus fréquente. Ainsi, l'âge d'admissibilité devrait être augmenté d'un an chaque année jusqu'à atteindre 75 ans, de sorte que les personnes actuellement admissibles le demeurent. L'âge d'admissibilité devrait ensuite être revu périodiquement, afin de refléter l'évolution de l'espérance de vie.

Le crédit d'impôt est réductible en fonction du revenu. Toutefois, le faible taux de réduction de 3 % fait en sorte que des personnes vivant au sein de ménages dont le revenu familial excède 250 000 $ peuvent en bénéficier. La commission recommande d'augmenter le taux de la réduction du crédit de 3 % à 5 % et de le porter à 15 % au-delà d'un revenu familial net de 125 000 $.

— le crédit d'impôt remboursable pour l'achat ou la location de biens visant à prolonger l'autonomie des aînés – le crédit d'impôt remboursable à l'égard des frais engagés par un aîné pour un séjour dans une unité transitoire de récupération fonctionnelle;

Par souci de simplification, ces deux crédits d'impôt devraient être intégrés au crédit d'impôt remboursable pour maintien à domicile.

— les dépenses engagées pour gagner un revenu de placement.

Les frais financiers déductibles devraient être limités à la somme des revenus de placement, en considérant le dividende réellement reçu plutôt que le dividende majoré. Les statistiques fiscales indiquent que l'utilisation de la déduction pour frais financiers est plus utilisée par les contribuables ayant les revenus élevés.

Depuis 2003, la déductibilité des frais financiers ne peut excéder les revenus de placement produits au cours de l'année. Lorsque les frais financiers dépassent les revenus de placements, l'excédent est reportable à l'égard des trois années antérieures et sur les 20 années suivantes. Ce régime est plus sévère que ce qui est en place dans le régime fédéral ou dans les autres provinces canadiennes. Dans un souci d'appariement des revenus et des dépenses et dans l'éventualité où le gain en capital serait pleinement imposable, tel que recommandé par la commission[20], il n'y aurait pas lieu de resserrer davantage cette déduction.

TABLEAU 13

Mesures identifiées comme devant être revues – Impôt sur le revenu des particuliers

Nom de la mesure	Nombre de demandeurs en 2011[(1)]	Impact financier pour le gouvernement (en M$)
1. Crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfants	433 592	2,3
2. Crédit d'impôt pour dons	1 340 036	–6,5
3. Non-imposition de certains avantages non monétaires liés à un emploi	n.d.	n.d.
4. Crédit d'impôt remboursable pour maintien à domicile des aînés	235 140	50,0
5. Crédit d'impôt remboursable pour l'achat ou la location de biens visant à prolonger l'autonomie des aînés	n.d.	–0,3
6. Crédit d'impôt remboursable à l'égard des frais engagés par un aîné pour un séjour dans une unité transitoire de récupération fonctionnelle	n.d.	–0,2
7. Fractionnement des revenus de retraite entre conjoints	260 791	52,5
8. Crédit d'impôt en raison de l'âge	2 012 243	120
9. Dépenses engagées pour gagner un revenu de placement	204 596	2
Sous total – Mesures identifiées comme devant être revues		**219,80**
Effet d'interaction		**1,89**
TOTAL		**221,69**

n.d. : Le nombre de demandeurs ou l'impact financier ne sont pas disponibles en raison de données insuffisantes ou manquantes.

(1) Le nombre de demandeurs ne correspond pas forcément au nombre de contribuables qui ont bénéficié de la dépense fiscale ou qui sont affectés par le changement proposé. À titre d'exemple, un contribuable non imposable ne bénéficie pas pleinement des mesures qu'il demande. De plus, les crédits d'impôt remboursables peuvent être réclamés par un ou deux contribuables dans un ménage.

20 Pour plus de détails, voir deuxième partie du volume 1 du présent rapport.

❑ Maintenir le statu quo à l'égard des autres mesures fiscales

La commission recommande que le statu quo soit maintenu en ce qui concerne 68 dépenses fiscales concernant les impôts sur le revenu des particuliers, et ce, pour diverses raisons.

Dans un souci de cohérence du régime d'imposition, d'appariement des revenus et des dépenses, d'harmonisation avec le régime d'impôt fédéral ou afin d'assurer un traitement similaire entre salariés et travailleurs autonomes ou encore d'éviter la double imposition, la commission recommande le statu quo à l'égard de certaines mesures.

■ Des mesures évitant la double imposition

La commission recommande que soit maintenu le statu quo à l'égard de mesures visant à éviter la double imposition, soit :

— la non-imposition des dividendes en capital;

— le crédit pour impôt étranger;

— le crédit pour impôt payé à une autre province;

— le crédit pour impôt relatif à une fiducie désignée;

— le montant exonéré d'impôt en vertu d'une convention fiscale.

■ Des mesures reconnaissant certaines dépenses liées à l'emploi ou permettant un traitement similaire entre salariés et travailleurs autonomes

La commission recommande que soit maintenu le statu quo à l'égard de mesures reconnaissant une dépense liée à l'emploi ou un remboursement d'une dépense effectuée et permettant notamment d'assurer un traitement similaire entre salariés et travailleurs autonomes, soit :

— la déduction de certaines dépenses reliées à un emploi;

— la déduction pour musiciens et artistes;

— la non-imposition de certains montants versés à un membre d'un conseil d'administration ou de différents comités.

■ Des mesures assurant la cohérence du régime d'imposition

La commission recommande que soit maintenu le statu quo à l'égard de mesures visant à assurer la cohérence dans le régime d'imposition ou à éviter certaines conséquences fiscales non souhaitables découlant de situations particulières, soit :

— le mécanisme d'étalement des paiements forfaitaires rétroactifs;

— la non-imposition du Supplément de revenu garanti et allocation au conjoint;

— la non-imposition et déduction pour les employés de certaines organisations internationales;

— la non-imposition partielle des prestations de la sécurité sociale américaine;

— la non-imposition du revenu des Indiens situés dans une réserve;

— la non-imposition de revenu provenant des certificats d'épargne de guerre;

— la non-imposition de l'indemnité versée à un sujet de recherche;

— l'aide aux prospecteurs et aux commanditaires en prospection;

— la non-imposition des indemnités versées aux diplomates et aux autres employés du gouvernement en poste à l'étranger;

— la non-imposition de certaines cotisations payées par l'employeur, soit :

  — des cotisations payées à l'assurance-emploi;

  — des cotisations payées à l'assurance parentale (déduction dans le cas des travailleurs autonomes);

  — des cotisations payées au Régime de rentes du Québec (déduction dans le cas des travailleurs autonomes).

— la non-imposition de certaines prestations d'un régime public d'indemnisation qui constituent une forme d'assurance ou d'autres formes de prestations, soit :

  — les prestations d'un régime public d'indemnisation pour accident de travail;

  — les prestations d'un régime public d'indemnisation pour accident de la route;

  — les prestations d'un régime public d'indemnisation pour victimes d'un acte criminel;

  — le revenu provenant d'indemnités pour préjudices d'ordre physique ou mental;

  — les paiements d'assistance sociale;

  — certaines pensions et indemnités versées aux agents de la GRC;

  — les prestations de soutien du revenu, pensions, allocations ou indemnités de guerre versées aux anciens combattants et aux civils;

  — certaines indemnités versées aux militaires et vétérans;

  — l'aide financière pour la garde d'enfants accordée par des programmes d'aide à l'emploi;

  — les indemnités de grève.

■ Des mesures nécessaires à l'harmonisation ou ne pouvant être modifiées

La commission recommande que soit maintenu le statu quo à l'égard de mesures qui doivent demeurer harmonisées avec le régime d'impôt fédéral ou pour lesquelles une modification n'est pas possible pour des raisons légales ou pour maintenir la simplicité du régime, soit :

— le traitement des gains en capital permettant l'imposition au moment de la réalisation;

— l'exemption de 1 000 $ de gains en capital réalisés lors de la vente de biens d'usage personnel;

— l'exemption de 200 $ de gains en capital réalisés sur les opérations de change;

— le régime enregistré d'épargne-études;

— le régime enregistré d'épargne-invalidité;

— la non-imposition du revenu de placement provenant d'un compte d'épargne libre d'impôt;

— le report de l'imposition d'un salaire dans le cadre d'un traitement différé;

— le report attribuable à la réserve de dix ans pour gains en capital lors de la vente aux enfants d'actions d'une société qui exploite une petite entreprise;

— la déduction de base pour actions accréditives;

— les fiducies familiales;

— la non-imposition des dons et des legs;

— la non-imposition des gains de loterie et de jeu.

■ Des mesures visant l'agriculture et la pêche

La commission recommande que soit maintenu le statu quo à l'égard de certaines mesures concernant des contribuables pratiquant l'agriculture ou la pêche, soit :

— l'exemption d'effectuer des versements trimestriels;

— la possibilité de reporter des gains en capital (transfert aux enfants ou réserve de dix ans);

— les pertes agricoles des agriculteurs à temps partiel.

■ Des mesures relatives aux gains en capital

La commission recommande que soit maintenu le statu quo à l'égard de certaines mesures de report des gains en capital, soit :

— le report des gains en capital grâce à un transfert entre conjoints;

— le report des gains en capital au moyen d'une réserve de cinq ans.

■ Des mesures relatives aux dons

La commission recommande que soit maintenu le statu quo à l'égard de certaines mesures fiscales relatives aux dons, en raison de la valeur écologique ou culturelle associée à ces types de dons, soit :

— la réduction du taux d'inclusion des gains en capital découlant du don de biens ayant une valeur écologique indéniable;

— la non-imposition pour gains liés aux dons et autres aliénations de biens culturels;

— la non-imposition pour gains liés aux dons d'un instrument de musique;

— le crédit d'impôt additionnel de 25 % pour premier don important en culture;

— le crédit d'impôt pour mécénat culturel.

Ces deux derniers crédits ayant été mis en place récemment, ils devraient cependant être réexaminés dans cinq ans à la lumière des résultats obtenus.

■ Des mesures jugées pertinentes à l'égard de l'objectif qu'elles poursuivent

La commission recommande que soit maintenu le statu quo à l'égard d'autres mesures jugées pertinentes en raison de l'objectif qu'elles poursuivent et dont les caractéristiques ne demandent pas qu'elles soient modifiées, soit :

— le crédit d'impôt pour cotisations syndicales et professionnelles;

— le crédit d'impôt pour cotisations à des associations artistiques;

  La commission note que ces deux crédits ont déjà fait l'objet de modifications dans le cadre du *Point sur la situation économique et financière du Québec* de décembre 2014, et elle ne propose pas d'autres modifications.

— le crédit d'impôt remboursable pour les aidants naturels d'une personne majeure;

— le traitement fiscal des pensions alimentaires et des allocations d'entretien;

— le crédit d'impôt à l'égard des besoins essentiels pour personne vivant seule;

— les crédits d'impôt non remboursable reliés aux soins médicaux;

— le crédit d'impôt remboursable pour frais médicaux;

— le crédit d'impôt non remboursable pour soins médicaux non dispensés dans la région de résidence;

— la non-inclusion de la prestation universelle pour la garde d'enfants dans le calcul des crédits d'impôt déterminés en fonction du revenu;

— le crédit d'impôt remboursable pour le supplément pour enfant handicapé;

— la prime au travail adapté aux personnes présentant des contraintes sévères à l'emploi;

— le supplément aux prestataires de longue durée quittant l'aide financière de dernier recours ou le programme Alternative jeunesse;

— le report de l'imposition d'une ristourne admissible;

— le crédit d'impôt pour le traitement de l'infertilité;

— le Régime d'investissement coopératif;

— le crédit d'impôt LogiRénov.

TABLEAU 14

Mesures identifiées comme devant rester inchangées – Impôt sur le revenu des particuliers

Nom de la mesure	Nombre de demandeurs en 2011[1]	Coût en 2013 (en M$)
1. Non-imposition des dividendes en capital	n.d.	n.d.
2. Déduction pour impôt étranger	3 113	29
3. Crédit pour un impôt payé à une autre province	n.d.	f
4. Crédit pour impôt relatif à une fiducie désignée	n.d.	n.d.
5. Montant exonéré d'impôt en vertu d'une convention fiscale	36 810	34
6. Déduction de certaines dépenses reliées à un emploi	158 823	120
7. Déduction pour musiciens et artistes	n.d.	n.d.
8. Non-imposition de certains montants versés à un membre d'un conseil d'administration ou de différents comités	n.d.	f
9. Mécanisme d'étalement des paiements forfaitaires rétroactifs	n.d.	3
10. Non-imposition du supplément de revenu garanti et de l'allocation au conjoint	n.d.	47
11. Non-imposition et déduction pour les employés de certaines organisations internationales	1 093	15
12. Non-imposition partielle des prestations de la sécurité sociale américaine	n.d.	f
13. Non-imposition du revenu des Indiens situés dans une réserve	21 308	57
14. Non-imposition de revenu provenant des certificats d'épargne de guerre	n.d.	n.d.
15. Non-imposition de l'indemnité versée à un sujet de recherche	n.d.	n.d.
16. Aide aux prospecteurs et aux commanditaires en prospection	n.d.	f
17. Non-imposition des indemnités versées aux diplomates et aux autres employés du gouvernement en poste à l'étranger	n.d.	n.d.
18. Non-imposition des cotisations à l'assurance-emploi	n.d.	478
19. Non-imposition des cotisations payées par l'employeur à l'assurance parentale et déduction dans le cas des travailleurs autonomes	3 894 768	221
20. Non-imposition des cotisations payées par l'employeur au Régime de rentes du Québec et déduction dans le cas des travailleurs autonomes	3 827 589	1 148
21. Non-imposition des prestations d'un régime public d'indemnisation pour accident de travail	173 917	181
22. Non-imposition des prestations d'un régime public d'indemnisation pour accident de la route	30 384	50
23. Non-imposition des prestations d'un régime public d'indemnisation pour victimes d'un acte criminel	4 792	5
24. Non-imposition de certains revenus provenant des indemnités à l'égard de préjudices d'ordre physique ou mental	n.d.	n.d.
25. Non-imposition des paiements d'assistance sociale	n.d.	n.d.
26. Non-imposition de certaines pensions et indemnités versées aux agents de la GRC	n.d.	n.d.
27. Non-imposition des prestations de soutien du revenu, des pensions, des allocations ou des indemnités de guerre versées aux anciens combattants et aux civils	n.d.	23

TABLEAU 14

Mesures identifiées comme devant rester inchangées – Impôt sur le revenu des particuliers (suite)

Nom de la mesure	Nombre de demandeurs en 2011[1]	Coût en 2013 (en M$)
28. Non-imposition de certaines indemnités versées aux militaires et aux vétérans	n.d.	7
29. Non-imposition de l'aide financière relative aux frais de garde reçue dans le cadre de programmes gouvernementaux d'aide à l'emploi	n.d.	n.d.
30. Non-imposition des indemnités de grève	n.d.	n.d.
31. Impositions des gains en capital au moment de leur réalisation	n.d.	n.d.
32. Exemption de 1 000 $ de gains en capital réalisés lors de la vente de biens d'usage personnel	n.d.	n.d.
33. Exemption de 200 $ de gains en capital réalisés sur les opérations de change	n.d.	n.d.
34. Régime enregistré d'épargne-études	n.d.	n.d.
35. Régime enregistré d'épargne-invalidité	n.d.	f
36. Non-imposition du revenu de placement provenant d'un compte d'épargne libre d'impôt	n.d.	78
37. Report de l'imposition d'un salaire	n.d.	n.d.
38. Report attribuable à la réserve de dix ans pour gains en capital lors de la vente aux enfants d'actions d'une société qui exploite une petite entreprise	983	16
39. Déduction pour actions accréditives	n.d.	4
40. Fiducies familiales	n.d.	n.d.
41. Non-imposition des dons et des legs	n.d.	n.d.
42. Non-imposition des gains de loterie et de jeu	n.d.	392
43. Exemption d'effectuer des versements trimestriels	n.d.	n.d.
44. Report des gains en capital		
— Biens agricoles ou de pêche transmis aux enfants	n.d.	n.d.
— Réserve de dix ans pour les gains en capital lors de la vente aux enfants de biens agricoles ou de pêche	n.d.	7
45. Report des pertes agricoles des agriculteurs à temps partiel	17 687	10
46. Report des gains en capital grâce au transfert entre conjoints	n.d.	n.d.
47. Report de gain en capital au moyen de la réserve de cinq ans	1 085	10
48. Réduction du taux d'inclusion des gains en capital découlant du don de biens ayant une valeur écologique indéniable	n.d.	n.d.
49. Non-imposition des gains liés aux dons et autres aliénations de biens culturels	n.d.	n.d.
50. Non-imposition des gains liés aux dons d'un instrument de musique	n.d.	n.d.
51. Crédit d'impôt additionnel de 25 % pour un premier don important en culture	n.d.	f
52. Crédit d'impôt pour le mécénat culturel	n.d.	f
53. Crédit d'impôt pour cotisations syndicales et professionnelles	1 788 109	239
54. Crédit d'impôt pour cotisation à des associations artistiques	n.d.	f
55. Crédit d'impôt remboursable pour les aidants naturels d'une personne majeure	47 760	54
56. Pension alimentaire et allocation d'entretien	n.d.	18

TABLEAU 14

Mesures identifiées comme devant rester inchangées – Impôt sur le revenu des particuliers (suite)

Nom de la mesure	Nombre de demandeurs en 2011[1]	Coût en 2013 (en M$)
57. Crédit d'impôt à l'égard des besoins essentiels pour personne vivant seule	973 367	102
58. Crédit d'impôt pour frais médicaux.	2 034 405	674
59. Crédit d'impôt remboursable pour frais médicaux	214 278	50
60. Crédit d'impôt non remboursable relié aux soins médicaux non dispensés dans la région de résidence	11 583	f
61. Non-inclusion de la prestation universelle pour la garde d'enfants dans le calcul des crédits d'impôt déterminés en fonction du revenu.	n.d.	32
62. Crédit d'impôt remboursable pour le supplément pour enfant handicapé	33 443	82
63. Prime au travail adapté aux personnes présentant des contraintes sévères à l'emploi	8 848	6
64. Supplément aux prestataires de longue durée quittant l'aide financière de dernier recours ou le programme Alternative jeunesse	4 775	5
65. Report de l'imposition d'une ristourne admissible	1 365	f
66. Crédit d'impôt remboursable pour le traitement de l'infertilité	2 552	3
67. Régime d'investissement coopératif	n.d.	11
68. Crédit d'impôt LogiRénov	n.d.	n.d.
TOTAL		**4 199**

f : Le coût fiscal est inférieur à 2 M$.
n.d. : Le nombre de demandeurs ou l'impact financier ne sont pas disponibles en raison de données insuffisantes ou manquantes.
(1) Le nombre de demandeurs ne correspond pas forcément au nombre de contribuables qui ont bénéficié de la dépense fiscale ou qui sont affectés par le changement proposé. À titre d'exemple, un contribuable non imposable ne bénéficie pas pleinement des mesures qu'il demande. De plus, les crédits d'impôt remboursables peuvent être réclamés par un ou deux contribuables dans un ménage.

❑ Des mesures traitées dans la section des impôts des sociétés

Certaines mesures fiscales relatives à l'impôt sur le revenu des particuliers existent également à l'égard de l'impôt sur le revenu des sociétés. Pour une meilleure compréhension, ces mesures sont analysées une seule et même fois dans la section portant sur les impôts sur le revenu des sociétés[21].

Ces mesures sont :

— le crédit d'impôt remboursable pour les titulaires d'un permis de chauffeur de taxi ou de propriétaire de taxis;

— la déduction additionnelle de 100 % dans le calcul du revenu de l'employeur du montant remboursé à un employé pour l'achat d'un titre de transport en commun admissible ou d'un titre de transport adapté admissible;

— le crédit d'impôt remboursable relatif à la déclaration de pourboires;

— les crédits d'impôt remboursables pour la recherche et développement;

— la déduction des frais de représentation;

— l'amortissement fiscal (excédent par rapport à l'amortissement comptable);

— le report des gains en capital par diverses dispositions de roulement;

— le report au moyen de la méthode de comptabilité fondé sur la facturation pour certains professionnels;

— la déduction des pertes admissibles à l'égard d'un placement dans une entreprise;

— le report des pertes en capital;

— le report des pertes autres que des pertes en capital;

— le report des pertes agricoles et de pêche;

— le traitement fiscal préférentiel accordé au secteur agricole ou de la pêche en ce qui concerne :

  — la possibilité d'utiliser la comptabilité de caisse;

  — la souplesse dans la comptabilisation de l'inventaire.

— la déduction pour les cotisations versées à une fiducie pour l'environnement;

— le remboursement de taxes foncières accordé aux producteurs forestiers;

— la déduction pour impôt sur les opérations forestières;

— le crédit d'impôt remboursable pour stage en milieu de travail.

---

21 Pour plus de détails, voir la deuxième partie du présent rapport.

TABLEAU 15

Mesures fiscales relatives à l'impôt sur le revenu des particuliers traitées dans la section de l'impôt des sociétés et identifiées comme devant être abolies ou modifiées

Nom de la mesure	Nombre de bénéficiaires en 2011	Impact financier pour le gouvernement (en M$)
Mesures devant être abolies		
1. Crédit d'impôt remboursable pour titulaires d'un permis de chauffeur de taxi ou de propriétaire de taxis	7 699	4
2. Déduction additionnelle de 100 % dans le calcul du revenu de l'employeur du montant remboursé à un employé pour l'achat d'un titre de transport en commun admissible ou d'un titre de transport adapté admissible	n.d.	—
Mesures devant être modifiées		
3. Crédit d'impôt remboursable relatif à la déclaration de pourboires	843	—
TOTAL		**4**

n.d. : Le nombre ou le coût n'est pas disponible en raison de données insuffisantes ou manquantes.

TABLEAU 16

Mesures fiscales relatives à l'impôt sur le revenu des particuliers traitées dans la section de l'impôt des sociétés et identifiées comme devant rester inchangées

Nom de la mesure	Nombre de bénéficiaires en 2011	Coût[1] (en M$)
1. Crédits d'impôt remboursables pour la recherche et développement	13	f
2. Déduction pour frais de représentation	195 678	21
3. Amortissement fiscal (excédent de l'amortissement comptable)	n.d.	n.d.
4. Report des gains en capital par diverses dispositions de roulement	n.d.	n.d.
5. Report au moyen de la méthode de comptabilité fondée sur la facturation pour certains professionnels	n.d.	n.d.
6. Déduction des pertes admissibles à l'égard d'un placement dans une entreprise	2 758	10
7. Pertes en capital	110 278	37
8. Pertes autres que des pertes en capital	10 846	19
9. Pertes agricoles et de pêche	1 832	2
10. Traitement fiscal préférentiel accordé au secteur agricole ou de la pêche en ce qui concerne :		
– Possibilité d'utiliser la comptabilité de caisse	n.d.	n.d.
– Souplesse dans la comptabilisation de l'inventaire	n.d.	n.d.
11. Déduction pour les cotisations versées à une fiducie pour l'environnement	8	f
12. Remboursement de la taxe foncière accordé aux producteurs forestiers	6 796	5
13. Déduction pour impôt sur les opérations forestières	152	f
14. Crédit d'impôt remboursable pour stage en milieu de travail	n.d.	f
TOTAL		**94**

f : Le coût fiscal est inférieur à 2 millions de dollars.
n.d. : Le nombre ou le coût n'est pas disponible en raison de données insuffisantes ou manquantes.
(1) Estimation pour l'année 2013.

6.2 Les mesures concernant certaines dépenses fiscales spécifiques

Certaines mesures fiscales spécifiques, relatives à des concepts fiscaux plus complexes ou demandant des explications plus complètes sont présentées ci-après de manière détaillée.

Il s'agit :

— de la révision des revenus pris en compte dans le calcul des crédits sociofiscaux;

— de la révision de l'imposition des gains en capital;

— de l'aide fiscale accordée aux fonds fiscalisés;

— du régime d'épargne-actions;

— de l'utilisation du REER et du CELI.

❑ Une révision des revenus pris en compte dans le calcul des crédits sociofiscaux

Il existe actuellement une disparité dans le traitement des revenus pour ce qui est du calcul des crédits sociofiscaux. Certains revenus sont pris en compte alors que d'autres sont exclus.

La commission recommande que de manière générale, tous les revenus soient pris en compte dans le revenu servant à calculer l'admissibilité aux crédits sociofiscaux, que ces revenus soient imposables ou non. Un nombre limité d'exceptions peut se justifier dans des cas bien précis, mais il faudrait pouvoir en expliquer les raisons.

Actuellement, des paiements considérés comme non imposables sont parfois inclus dans le calcul du revenu servant à déterminer le montant du crédit d'impôt pour la solidarité auquel un contribuable a droit, alors que d'autres sommes également non imposables sont exclues.

— Par exemple, les paiements reçus en vertu de l'aide financière de dernier recours et les prestations d'un régime public d'indemnisation sont pris en compte dans le calcul du crédit.

— Par contre, les indemnités de grève sont exclues du calcul du crédit.

❑ Une révision de l'imposition des gains en capital

La commission recommande à moyen terme une révision globale de l'imposition des gains en capital. Cette révision aurait pour but de traiter plus équitablement les gains en capital, comparativement aux autres sources de revenus.

La révision recommandée nécessiterait une coordination à l'échelle canadienne, afin d'éviter que la réalisation des gains en capital ne se déplace simplement à l'extérieur du Québec, si le Québec faisait cavalier seul.

La révision ne serait pas appliquée de façon rétroactive, c'est-à-dire qu'elle ne s'appliquerait pas aux gains en capital antérieurs à la mise en application de la réforme recommandée.

■ Modifier le régime actuel

Dans le régime actuel, le traitement des gains en capital fait partie intégrante de l'impôt sur le revenu des particuliers – comme d'ailleurs de l'impôt sur le revenu des sociétés.

Au Québec comme dans l'ensemble du Canada, ce traitement fait l'objet de règles particulières, plus favorables que le régime général, ce qui conduit à les considérer comme des dépenses fiscales[22].

Quatre dépenses fiscales concernant ainsi l'imposition des gains en capital sont en lien avec elle :

— l'inclusion partielle des gains en capital – définissant le traitement fiscal spécifique dont bénéficient les revenus de cette nature, pour les particuliers comme pour les sociétés;

— la non-imposition du gain en capital sur les résidences principales;

— l'exonération cumulative des gains en capital;

— le traitement préférentiel offert aux options d'achat d'actions accordées aux employés.

Le coût de ces mesures fiscales est important.

En 2013, l'inclusion partielle des gains en capital pour les particuliers a représenté une dépense fiscale de près de 740 millions de dollars. Toujours en 2013, la non-imposition du gain en capital sur les résidences principales s'est traduite par une dépense fiscale de près de 1,2 milliard de dollars. La même année, l'exonération cumulative des gains en capital pour les biens agricoles ou de pêche et pour la vente d'une entreprise a coûté 156 millions de dollars. Au même moment, le traitement fiscal accordé aux options d'achat d'actions représentait une dépense fiscale de 45 millions de dollars.

Au total, les dépenses fiscales résultant du traitement des gains en capital pour les particuliers se sont ainsi élevées à près de 2,1 milliards de dollars.

Les changements que propose la commission touchent les quatre dépenses fiscales identifiées.

---

22 Pour plus de détails, voir la cinquième partie du volume 3 du présent rapport.

■ L'inclusion partielle des gains en capital

La révision proposée par la commission est majeure. Elle permettrait de traiter plus équitablement les gains en capital, par rapport aux autres sources de revenus, tout en tenant compte explicitement de l'inflation.

▪ Le régime actuel

Actuellement, les gains en capital sont imposés partiellement. Seule la moitié des gains en capital est prise en considération dans la détermination du revenu imposable. Cette inclusion partielle « vise à reconnaître que l'appréciation de la valeur d'un bien ne correspond pas nécessairement à un enrichissement pour le contribuable, compte tenu de l'inflation[23] ».

Ce taux d'inclusion a souvent varié dans le temps et il n'est pas lié à l'inflation. Il s'agit d'un taux semblant en bonne partie arbitraire. Il est particulièrement difficile de justifier un tel taux pour combler l'inflation pour un bien détenu sur une courte période.

La Commission royale d'enquête sur la fiscalité de 1962 avait recommandé au gouvernement fédéral l'imposition de la totalité des gains en capital[24]. La commission propose que le Québec applique ce principe de base, tout en tenant compte explicitement de la raison invoquée pour n'inclure que partiellement les gains en capital – soit l'inflation.

▪ La révision proposée

La commission recommande l'élimination de l'inclusion partielle des gains en capital et son remplacement par la prise en compte du gain en capital réel, soit le gain en capital tenant compte de l'inflation. Le gain en capital serait ainsi imposé normalement, comme n'importe quel autre revenu.

Le taux d'inclusion des gains en capital devrait être directement lié à l'inflation affectant le pouvoir d'achat du gain effectué.

— Pour les gains en capital réalisés lors de la disposition d'un bien détenu moins d'un an, le gain en capital devrait être imposé comme n'importe quel autre revenu.

— Passé ce délai d'un an, le gain en capital réalisé serait ajusté pour tenir compte de l'inflation. Pour une période de détention de plus d'un an, l'imposition diminuerait en fonction du nombre d'années de détention du bien avant sa vente et du taux d'inflation applicable durant ces années.

Cette mesure ne serait pas rétroactive, c'est-à-dire qu'elle ne s'appliquerait pas aux gains en capital antérieurs à sa mise en application.

Comme à l'heure actuelle, le gain en capital ne devrait être pris en compte qu'au moment où ce gain en capital est effectif. La commission estime inapplicable une prise en compte annuelle du gain en capital, en raison de la lourdeur administrative que cela engendrerait et des coûts de conformité.

---

23 MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *Dépenses fiscales – Édition 2013*, mars 2014.

24 *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité*, 1966.

- ***Une nécessaire harmonisation***

Comme le soulignait en 1996 la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics, « un taux supérieur au Québec amènerait des contribuables à réaliser leurs gains en capital à l'extérieur du Québec et nous perdrions une partie du rendement fiscal de cette mesure[25] ».

Ce n'est pas tant que l'adoption de cette mesure soulève des problèmes d'harmonisation : les règles d'inclusion des gains en capital pourraient très bien différer entre le gouvernement fédéral et le Québec. Il s'agit plutôt d'une question de compétitivité, une telle mesure devant ainsi être coordonnée avec les autres provinces canadiennes.

Pour cette raison, le Québec devrait entamer des discussions à cet effet avec les autres provinces et le gouvernement fédéral. En l'absence d'une telle coordination, la mesure pourrait entraîner des comportements non souhaités des contribuables en raison d'une réduction des rendements escomptés et d'une perte de compétitivité du régime fiscal québécois.

Le traitement du gain en capital dans d'autres juridictions

En 2013, l'OCDE a produit une étude qui décrit bien le traitement du gain en capital pour un grand nombre de juridictions[1].

On y constate que plusieurs juridictions prennent en compte la période de détention des biens afin de déterminer le taux d'inclusion du gain en capital. La période de détention varie considérablement d'un pays à l'autre.

Sans en faire une liste exhaustive, l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, les États-Unis et la Finlande appliquent un traitement particulier selon la durée de détention.

L'étude permet également de remarquer que certaines juridictions tiennent compte de l'inflation afin de déterminer la portion imposable du gain en capital. C'est le cas du Chili, de l'Espagne, du Portugal et du Mexique.

1 Michelle Harding, "Taxation of Dividend, Interest and Capital Gain Income", *OECD Taxation Working Papers*, No. 19, 2013.

25 *Ensemble pour un Québec responsable – Rapport de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics*, octobre 1996.

■ La non-imposition du gain en capital sur les résidences principales

La commission ne remet pas en cause le principe voulant que soit non imposable le gain en capital sur une résidence principale. Une telle exemption est justifiée, mais son application doit être encadrée.

▪ Le régime actuel

Actuellement, sous certaines conditions, le gain en capital réalisé par un particulier sur la vente d'une résidence principale n'est pas imposable. Aucune limite n'est imposée à l'importance du gain pouvant ainsi être réalisé ni au nombre de transactions pouvant être effectuées.

Il faut noter que, selon leurs documents de dépenses fiscales respectifs, le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral justifient cet avantage fiscal par des raisons différentes.

— Le gouvernement du Québec considère que la non-imposition du gain en capital sur les résidences principales favorise l'accession à la propriété et la constitution d'un patrimoine, en exonérant de l'impôt le rendement sur cette forme importante d'épargne.

— Pour le gouvernement fédéral, la mesure tient plutôt compte du fait que les résidences principales sont généralement acquises pour fournir un logement de base et non à des fins de placement. Pour le gouvernement fédéral, l'exonération ajoute aussi de la souplesse au marché de l'habitation, en facilitant le changement de résidence principale en fonction de l'évolution des situations de la vie.

▪ La révision proposée

La commission souhaite néanmoins restreindre l'application de la non-imposition du gain en capital sur les résidences principales en excluant les gains découlant de comportements spéculatifs et en imposant une part des gains exceptionnels.

Pour ce faire, la commission propose :

— de resserrer les règles, afin de détecter les cas de spéculation, notamment par une définition explicite du concept même de spéculation;

— de limiter la non-imposition à un gain en capital cumulatif à vie de 1 million de dollars indexé.

Ces règles ne s'appliqueraient que sur les gains en capital effectivement réalisés, donc sur les gains en capital obtenus lors de la vente de la résidence principale.

Puisque le principe de non-imposition du gain en capital sur les résidences principales demeurerait, il n'y a pas lieu de rendre déductibles les intérêts hypothécaires.

Ce changement ne serait pas rétroactif, au même titre que la révision de l'inclusion partielle.

■ L'exonération cumulative des gains en capital

La révision proposée par la commission comprend une proposition visant à transformer l'exonération cumulative des gains en capital actuelle en une contribution additionnelle au REER.

À plus court terme, la commission a identifié plusieurs solutions permettant de faciliter le transfert d'entreprises entre personnes ayant un lien de dépendance, en proposant de modifier les règles actuelles de non-admissibilité à l'exonération des gains en capital.

▪ Le régime actuel

Pour l'année 2014, dans le régime fiscal du Québec comme dans le régime fiscal canadien, le gain en capital réalisé par la vente des actions d'une entreprise pouvait bénéficier d'une exonération cumulative des gains en capital de 800 000 $, sous certaines conditions. En décembre 2014, le gouvernement du Québec a porté l'exonération à 1 million de dollars pour les biens agricoles ou de pêche. Elle demeure à 800 000 $ dans le régime fiscal canadien[26].

L'exonération vise à reconnaître que pour un agriculteur, un pêcheur ou un propriétaire de PME, la valeur de son entreprise constitue le capital qui lui permettra de financer sa retraite.

Cette exonération ne s'applique pas lors de certains transferts de l'entreprise entre son propriétaire et une société ayant un lien de dépendance avec le vendeur.

▪ La révision proposée

Selon certains auteurs[27], l'exonération des gains en capital ne constitue pas un moyen efficace de stimuler l'investissement et la prise de risques.

La commission considère que l'exonération cumulative des gains en capital ne constitue pas une façon appropriée d'encourager l'épargne personnelle en vue de la retraite. L'exonération est souvent utilisée à d'autres fins qu'à la préparation de la retraite. Des planifications fiscales, notamment par l'usage de fiducies, sont mises en place afin de multiplier l'utilisation de cette exonération au sein d'une famille ou d'un groupe de personnes ayant un lien de dépendance.

La commission recommande de remplacer l'exonération des gains en capital actuelle par une contribution additionnelle au REER, afin de stimuler directement l'épargne pour la retraite. Ainsi, on répondrait plus adéquatement à ce qui était la raison d'être de l'exonération, soit la préparation à la retraite du vendeur.

---

26 Pour les années postérieures à 2014, l'exonération sera indexée en fonction de l'inflation.

27 JACK M. MINTZ ET STEPHEN R. RICHARDSON, *Exonération cumulative des gains en capital : une évaluation*, Université de Toronto et Finances Canada, 1995.

- ***Les règles proposées***

À la vente des actions d'une société ou des biens agricoles ou de pêche, le vendeur pourrait s'imposer sur le gain, ou cotiser dans son REER – ou dans un fonds enregistré de revenu de retraite (FERR) – un montant équivalent à la contribution REER annuelle maximale, multipliée par le nombre d'années de détention de l'entreprise.

Les gains découlant de la vente ne seraient pas imposables sur les montants admissibles transférés au REER. Cette cotisation ne donnerait donc pas droit à une déduction additionnelle, la somme transférée n'étant pas imposable. La cotisation n'affecterait pas les droits de cotisations accumulés par ailleurs.

Le montant maximal à vie pouvant être cotisé devrait être de 400 000 $, indexé en fonction de l'inflation, si l'on veut offrir, au moment de la vente, le même avantage fiscal que l'exonération actuelle de 800 000 $ au taux d'inclusion de 50 %. Le montant devrait être de 500 000 $, indexé en fonction de l'inflation, dans le cas de biens agricoles ou de pêche, pour tenir compte du nouveau plafond d'exonération défini en décembre 2014 par le gouvernement du Québec.

Cette recommandation ne pourrait être mise en œuvre de façon autonome par le Québec. Son application nécessiterait une entente avec le gouvernement fédéral.

L'application de cette recommandation n'entraînerait pas de coût additionnel, mais ultimement une économie pour le gouvernement : l'imposition du gain serait reportée dans le temps plutôt que d'être inexistante.

Il faut souligner par ailleurs que le remplacement de l'exonération cumulative des gains en capital par une contribution additionnelle au REER aurait un impact positif, en mettant fin à certaines planifications s'appuyant sur la multiplication de l'utilisation de l'exonération des gains en capital.

- ***Une recommandation déjà formulée dans le passé***

Cette recommandation a déjà été formulée dans le passé.

Le Rapport du Comité technique sur la fiscalité des entreprises publié par le ministère des Finances du Canada en 1997[28] proposait :

— d'éliminer l'exonération cumulative des gains en capital sur les biens agricoles et les actions admissibles de sociétés exploitant une petite entreprise;

— de remplacer cette exonération par un système amélioré de cotisations au REER qui permettrait aux contribuables d'utiliser les gains en capital imposables (sur les biens agricoles et les actions admissibles de petites entreprises) pour accroître leurs droits de cotisation au REER des années antérieures.

Au Québec, une recommandation allant dans le même sens figurait dans le rapport de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics de 1996[29].

---

28 COMITÉ TECHNIQUE SUR LA FISCALITÉ DES ENTREPRISES, *Rapport du Comité technique sur la fiscalité des entreprises*, Ministère des Finances du Canada, 1997, p. 7-20.

29 COMMISSION SUR LA FISCALITÉ ET LE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS, *Ensemble pour un Québec responsable – Rapport de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics*, Gouvernement du Québec, 1996, p. 84.

- **Une solution à plus court terme pour un transfert d'entreprises plus facile entre personnes ayant un lien de dépendance.**

- ***Le problème actuel***

Le transfert d'entreprises entre personnes ayant un lien de dépendance se heurte à un obstacle fiscal, affectant directement la relève dans les PME. Le problème vient de ce que cette exonération ne s'applique pas lors de certains transferts de l'entreprise entre son propriétaire et une société ayant un lien de dépendance avec le vendeur – entre un parent et son enfant, par exemple.

Un parent peut vendre directement les actions de son entreprise à son enfant et être éligible à l'exonération. L'enfant doit toutefois financer personnellement cette acquisition à même des fonds ou des emprunts personnels.

Par contre, un parent ne peut vendre les actions de son entreprise et être éligible à l'exonération si la vente est effectuée à une société ayant un lien de dépendance avec le parent. Il peut être avantageux d'utiliser une société pour faire l'acquisition des actions afin de financer l'achat par du capital de la société. Pour le parent, le montant de la vente est traité comme un dividende plutôt que comme un gain en capital.

La définition du lien de dépendance est élargie, pour ce type de transactions[30].

Une vente de cette nature est cependant éligible à l'exonération si elle est effectuée à une société sans lien de dépendance.

- ***La non-admissibilité de l'exonération cumulative des gains en capital***

La non-admissibilité à l'exonération cumulative des gains en capital entre contribuables ayant un lien de dépendance s'explique par la nécessité d'éviter certains abus. Dans le cas des entreprises familiales, il serait facile de transférer des actions et ainsi de changer de propriété, permettant de transformer des dividendes imposables en des gains en capital exonérés.

La question du traitement fiscal du transfert d'entreprises entre personnes ayant un lien de dépendance découle donc directement de l'existence d'une exonération des gains en capital, sous certaines conditions.

---

30 La notion de lien de dépendance est décrite de façon précise à l'article 84.1 de la Loi de l'impôt sur le revenu et à l'article 517 de la Loi sur les impôts.

- ***Un irritant***

Cette non-admissibilité constitue un irritant régulièrement dénoncé[31]. Les règles fiscales actuelles favorisent la vente d'entreprises à des acquéreurs avec lesquels les vendeurs n'ont pas de lien de dépendance, ce qui peut avoir un impact sur la relève d'entreprises familiales.

La non-admissibilité à l'exonération cumulative des gains en capital des ventes d'actions avec liens de dépendance pénalise les transferts de propriété au sein d'une famille. Elle les rend moins avantageuses fiscalement pour le vendeur que des transferts à une personne sans lien de dépendance, avec tous les risques que cela peut présenter pour la survie de l'entreprise et son enracinement dans son milieu.

- ***L'analyse de la commission***

La commission a analysé cette problématique, en vue de faciliter le transfert de la propriété des entreprises entre générations d'une même famille.

Le problème disparaîtrait si l'exonération cumulative des gains en capital était remplacée par une contribution additionnelle au REER, comme la commission le propose.

- ***Trois solutions envisageables***

Devant l'impossibilité de remettre en cause à court terme l'exonération elle-même et afin de stimuler les investissements en facilitant le transfert d'entreprises entre personnes ayant un lien de dépendance, la commission identifie trois solutions qu'elle recommande au gouvernement d'envisager. Dans toutes les solutions identifiées, la commission insiste sur l'importance de définir des règles fiscales particulières pour les transactions liées réellement à la relève d'entreprises familiales.

La première solution consisterait à s'entendre avec le gouvernement fédéral pour que la vente d'entreprise des parents à leurs enfants par l'intermédiaire d'une société soit admissible à l'exonération de gain en capital sous certaines conditions précises.

Il s'agirait de s'assurer que la vente des parents aux enfants constitue effectivement une transaction permettant la relève de la propriété de l'entreprise et que les enfants prennent une part active dans l'entreprise.

L'examen de la transaction pourrait s'appuyer sur le processus existant de « décision anticipée », par lequel Revenu Québec analyse la transaction avant sa réalisation et confirme ou non son admissibilité. Si la transaction est conforme, la vente des actions serait traitée comme un gain en capital pour le vendeur, sans les restrictions actuelles imposant un traitement sous forme de dividende.

Cette solution rendrait parfaitement neutre la vente d'une entreprise selon qu'elle est effectuée par l'intermédiaire d'une société aux enfants ou à un contribuable sans lien de dépendance avec le vendeur.

Une telle solution nécessite une entente avec le gouvernement fédéral.

---

[31] Notamment, des fiscalistes de la firme comptable Raymond Chabot Grant Thornton ont déjà soulevé la problématique du transfert d'entreprises familiales et proposé des solutions. Les auteurs y soulevaient notamment la complexité des transferts d'entreprises. Étant donné que la problématique soulevée s'adressait tant au gouvernement fédéral qu'au gouvernement du Québec. Pour plus de détails, voir : www.rcgt.com/nouvelles/transmission-entreprises/.

Selon **la deuxième solution**, le Québec interviendrait indépendamment du gouvernement fédéral et corrigerait la situation uniquement à l'égard de l'impôt du Québec, sous des conditions précises.

Le Québec pourrait qualifier la transaction de « commerciale » après application d'un mécanisme de vérification similaire au processus de décision anticipée existant dans le régime fiscal québécois.

Le Québec offrirait ainsi un crédit d'impôt compensant l'écart entre l'impôt payé dans le cas d'une vente aux enfants par l'intermédiaire d'une société et l'impôt qui aurait été payé dans le cas d'une vente à une personne n'ayant pas de lien de dépendance. Cependant, la vente à un contribuable sans lien de dépendance demeurerait avantageuse en raison de la fiscalité fédérale.

Il ne s'agit donc que d'une solution partielle ne compensant que la différence de traitement résultant de la fiscalité québécoise.

Cette solution implique également un fardeau administratif important pour le traitement des dossiers et un suivi dans le temps. Par exemple, un délai de détention minimal devrait être imposé après la vente à titre de condition à respecter, ou une part minimale transférée en pourcentage des actions devrait être exigée.

La troisième solution serait d'un autre ordre et consisterait, pour le Québec, à accorder à toutes les entreprises le traitement actuellement permis aux entreprises agricoles ou aux entreprises de pêche. Son application en dehors des entreprises agricoles ou des entreprises de pêche nécessiterait une concertation avec le gouvernement fédéral.

Dans le cas de ces entreprises, un parent peut vendre directement à son enfant ses actions à un coût fiscal inférieur à la juste valeur marchande de l'entreprise. Le prix de vente pour le vendeur devient le coût d'acquisition pour l'enfant.

Cette disposition a pour but de faciliter le financement de la transaction pour l'enfant acquéreur, qui ne paie pas nécessairement la juste valeur marchande des actions. Son application en dehors des entreprises agricoles ou des entreprises de pêche nécessiterait une concertation avec le gouvernement fédéral.

Cette solution faciliterait la relève de l'entreprise par un enfant, mais ne permettrait pas au parent vendeur de bénéficier pleinement de la totalité de ses gains en capital potentiels et de l'exonération qui s'y applique.

- ***Les pénalités administratives imposées à des tiers***

Il serait important de prévoir des règles concernant les pénalités administratives imposées à des tiers. Ces règles visent essentiellement à dissuader les personnes qui conseillent d'autres personnes de produire leurs déclarations d'impôt à partir de données fausses ou trompeuses. Le but est de s'assurer du respect de la loi.

- ***Le coût additionnel pour le gouvernement du Québec***

Rendre admissibles à l'exonération les gains en capital réalisés par la vente d'une entreprise à son enfant impliquerait un coût additionnel d'environ 100 millions de dollars pour le gouvernement du Québec. Ce coût additionnel devrait être assumé autant dans la première solution que dans la deuxième. Ce coût pourrait augmenter significativement dans les années à venir, puisque le bassin d'entreprises susceptibles d'être vendues sera en croissance.

Pour la commission, la bonification du montant admissible de l'exonération de gains en capital pour les biens agricoles ou de pêche annoncée en décembre 2014 par le gouvernement ne règle pas la problématique liée à la relève d'entreprise. Dans cette situation, il serait préférable de consacrer les sommes destinées à la bonification du montant admissible à la solution visant à rendre admissibles à l'exonération les gains en capital réalisés par la vente d'une entreprise à son enfant.

- **Le cas des biens agricoles**

La non-admissibilité à l'exonération cumulative des gains en capital entre contribuables ayant un lien de dépendance a amené la commission à analyser une problématique liée au cas des biens agricoles.

L'exonération des gains en capital pour la vente d'une entreprise s'applique également lors de la vente d'un terrain agricole. Or, si le bien a été transmis d'une génération à l'autre, et même s'il a déjà changé d'usage – parfois depuis des décennies – il suffit généralement que le bien ait déjà eu un usage agricole pour conserver son admissibilité à l'exonération.

Ainsi, la commission recommande de mettre fin à l'admissibilité des biens agricoles dès lors qu'ils n'ont plus un usage agricole.

■ Le traitement préférentiel offert aux options d'achat d'actions accordé aux employés

Les options d'achat d'actions accordées aux employés ont été mises en place pour encourager les cadres supérieurs des grandes entreprises à rester en poste. Pour les grandes entreprises, ces options d'achat d'actions visent donc à intéresser les cadres supérieurs aux résultats de l'entreprise, la valeur des actions étant facilement quantifiable sur le marché.

Utilisées dans les petites entreprises ou dans les entreprises non cotées en bourse, les options d'achat d'actions ne jouent pas le même rôle. Elles sont difficilement monnayables, et ne font donc pas partie directement de la rémunération des employés.

▪ Les dispositions fiscales actuelles

Des dispositions fiscales favorables ont été mises en place pour traiter de l'avantage imposable représenté par la valeur des actions une fois l'option levée – c'est-à-dire de la différence entre la valeur de l'action et le montant réellement payé pour l'acquérir.

▪ *Le gouvernement fédéral*

Dans le cas du gouvernement fédéral, les dispositions concernant les options d'achat d'actions sont calquées sur les règles fiscales applicables au gain en capital.

▪ *Le Québec*

De 1991 à 2002, le Québec appliquait le même traitement aux options d'achats d'actions que dans le régime fédéral et dans les autres provinces. Depuis 2003, le taux de déduction des options d'achat d'actions a été réduit à 25 %[32], plutôt que de 50 % comme dans le reste du Canada.

Le principe évoqué pour justifier cette modification fiscale était que l'on doit respecter une certaine équité avec le traitement fiscal du salaire des employés – ce salaire étant pleinement imposé. Par contre, le taux d'inclusion du gain en capital est toujours de 50 %, comme au fédéral.

En 2008, le Québec a instauré une nouvelle mesure. Le taux de déduction des options a de nouveau été fixé à 50 %, en cohérence avec le traitement du gain en capital, seulement dans le cas des entreprises innovantes dont les actifs sont inférieurs à 50 millions de dollars et ayant eu droit à des crédits d'impôt pour recherche scientifique et développement expérimental au cours de l'année courante ou des trois dernières années.

---

32 Le taux a d'abord été réduit de 50 % à 37,5 % en 2003, puis de 37,5 % à 25 % en 2004.

- **La recommandation du Groupe de travail sur la protection des entreprises québécoises**

Une des recommandations du Groupe de travail sur la protection des entreprises québécoises, créé le 7 juin 2013 par le ministre des Finances, était « d'accorder un traitement fiscal des gains sur options d'achat d'actions plus favorable qu'ailleurs au Canada afin de maximiser le développement des sièges sociaux et la venue et la rétention des hauts dirigeants au Québec ou, à tout le moins harmoniser ce traitement avec les autres provinces canadiennes[33] ».

Le Groupe de travail sur la protection des entreprises québécoises avait pour mandat de recommander des mesures pour protéger les entreprises québécoises des prises de contrôle non souhaitées et pour favoriser le maintien et le développement des sièges sociaux au Québec.

- **Abolir le traitement préférentiel**

La réduction de l'avantage imposable reliée à l'acquisition d'options d'achat d'actions est sensiblement calquée sur l'imposition des gains en capital. Comme il est proposé à moyen terme d'abolir l'inclusion partielle des gains en capital, il serait logique que le traitement préférentiel offert aux options d'achat d'actions soit également aboli.

La commission recommande que le Québec entame des démarches avec les autres provinces afin que le traitement préférentiel offert aux options d'achat d'actions accordées aux employés soit aboli dans l'ensemble des provinces. En effet, il serait souhaitable que soit aboli ce traitement préférentiel, ce qui demande une coordination de la part de l'ensemble des partenaires provinciaux.

Cette coordination devrait se faire dans le cadre de la discussion élargie sur l'ensemble du traitement du gain en capital dont les résultats ne peuvent être attendus qu'à moyen terme.

---

33 GROUPE DE TRAVAIL SUR LA PROTECTION DES ENTREPRISES QUÉBÉCOISES, *Le maintien et le développement des sièges sociaux au Québec*, [Rapport], Québec, février 2014, p. 46.

- **Une solution en attendant l'abolition du traitement préférentiel**

Cependant, la commission constate, comme c'est le cas dans le traitement du gain en capital en général, que le fait d'avoir un traitement différent au Québec de celui qui prévaut dans les autres provinces est peu souhaitable.

La commission a été sensibilisée au fait que le traitement restrictif accordé par le Québec risque d'inciter les bénéficiaires de ces mesures à se déplacer à l'extérieur du Québec.

Pour atteindre son objectif sur le plan fiscal, un tel déplacement doit avoir pour effet que les personnes concernées cessent d'être résidentes du Québec, en établissant leur lieu de résidence dans une autre province. Dans un tel cas, le Québec ne perdrait pas seulement l'impôt rattaché aux options d'achat d'actions, mais l'ensemble des impôts sur le revenu payables par ces contribuables.

La commission constate également que le traitement des options d'achat d'actions ne peut être le même pour les grandes entreprises ayant la forme de sociétés publiques par actions et pour les petites entreprises, constituées sous la forme de sociétés privées.

En attendant une abolition dans toutes les provinces du traitement préférentiel offert aux options d'achat d'actions accordées aux employés, la commission formule la recommandation suivante.

Pour les sociétés publiques par actions, la commission reconnaît que le traitement fiscal des options d'achat d'actions est au cœur même des raisons ayant entraîné leur mise en place. Dans le contexte actuel, la commission recommande que le Québec s'harmonise avec les dispositions en place ailleurs au Canada afin d'éviter de voir se déplacer des contribuables à revenu élevé au profit d'autres provinces.

Pour les sociétés privées, la commission recommande le maintien du traitement actuel, soit :

— l'application d'un taux de déduction de 25 % pour les petites entreprises constituées sous la forme de sociétés privées;

— l'application d'un taux de déduction de 50 % pour certaines entreprises dont les actifs sont inférieurs à 50 millions de dollars et ayant eu droit à des crédits d'impôt pour recherche scientifique et développement expérimental au cours de l'année courante ou des trois dernières années.

Dans ce dernier cas, la mesure se justifie, car les secteurs d'activité sont plus risqués.

❑ Une révision de l'aide accordée aux fonds fiscalisés

La commission a abordé la question des fonds fiscalisés, étant donné le rôle qu'ils jouent au Québec dans la capitalisation des entreprises, et l'importance des dépenses fiscales qui y sont attachées.

Les fonds fiscalisés ont été créés afin de soutenir les PME québécoises au moyen de capital de risque non garanti. Les fonds fiscalisés ont ainsi pour mission de créer des emplois ou de les maintenir, de favoriser la croissance économique et d'améliorer la productivité et l'innovation.

Les fonds fiscalisés ont également pour mission de promouvoir l'épargne pour la retraite et de faire de la formation économique.

■ Trois fonds fiscalisés existent au Québec

Le premier et principal d'entre eux est le Fonds de solidarité FTQ, créé en 1983. Au 31 mai 2014, son actif net atteignait 10,1 milliards de dollars. Le Fonds de solidarité FTQ investit dans 25 secteurs d'activité, comprenant notamment l'aérospatiale, l'agroalimentaire et les technologies propres.

Le Fondaction de la CSN a été créé en 1995. Au 31 mai 2014, son actif net s'établissait à 1,2 milliard de dollars. Le Fondaction de la CSN se spécialise dans les secteurs de l'économie sociale et du développement durable et il investit également dans les entreprises inscrites dans un processus de gestion participative.

Le fonds Capital régional et coopératif Desjardins a été créé en 2001, dans le cadre de la stratégie de développement économique des régions ressources du Québec. Au 31 décembre 2013, le fonds Capital régional et coopératif Desjardins détenait un actif net de 1,5 milliard de dollars. Au départ, le fonds concentrait ses investissements dans les secteurs technologiques et innovants. Depuis 2005, il s'est réorienté vers des secteurs plus traditionnels.

Ensemble, les actifs nets des deux fonds de travailleurs et du fonds Capital régional et coopératif Desjardins atteignent ainsi près de 13 milliards de dollars. Les trois fonds investissent annuellement plus de 800 millions de dollars dans les entreprises québécoises.

■ Les mesures existantes

Les fonds bénéficient de mesures fiscales significatives pour soutenir la souscription de leur capital. Le gouvernement du Québec offre un crédit d'impôt non remboursable applicable au coût d'acquisition des actions des fonds. Le coût d'acquisition est admissible à la déduction pour contribution au REER pour les deux fonds de travailleurs, et non admissible pour le fonds Capital régional et coopératif Desjardins.

Les taux des crédits d'impôt sont :

— de 15 % pour le Fonds de solidarité FTQ;

— de 25 % pour Fondaction jusqu'au 31 mai 2015, puis de 15 % après cette date;

— de 45 % pour le fonds Capital régional et coopératif Desjardins.

Les deux fonds de travailleurs bénéficient en plus d'un crédit d'impôt fédéral établi à 15 % en 2014. Ce taux passera à 10 % en 2015, à 5 % en 2016 et sera supprimé à partir de 2017.

■ Les limites imposées

La limite de souscription est de 5 000 $ par actionnaire. Les actions doivent être conservées jusqu'à la retraite pour les fonds de travailleurs, et durant un délai minimal de sept ans pour le fonds Capital régional et coopératif Desjardins.

Les deux fonds de travailleurs ne sont soumis à aucun plafond quant à la capitalisation. Le fonds Capital régional et coopératif Desjardins doit respecter une capitalisation maximale de 1,25 milliard de dollars. Cette limite est atteinte.

Pour l'année financière 2014-2015, les deux fonds de travailleurs ont dû respecter un plafond d'émission de 650 millions de dollars pour le Fonds de solidarité FTQ et de 200 millions de dollars pour Fondaction. Le fonds Capital régional et coopératif Desjardins ne peut émettre plus de 150 millions de dollars d'actions par année.

■ Un rôle essentiel pour financer les investissements des PME

Les trois fonds doivent respecter des normes d'investissement, ainsi que des règles quant aux entreprises pouvant bénéficier de leur soutien.

Les fonds jouent un rôle essentiel dans le financement des investissements des PME. En juin 2014, les fonds comptaient 840 000 actionnaires. Ils étaient partenaires de près de 3 000 entreprises.

■ Les recommandations

La commission formule quatre recommandations à l'égard des fonds fiscalisés.

Les recommandations concernant les fonds de travailleurs n'auraient pas d'impact financier pour le gouvernement. Les recommandations concernant le fonds Capital régional et coopératif Desjardins permettraient au gouvernement d'économiser 30,0 millions de dollars en 2015-2016 et 7,5 millions de dollars annuellement à terme.

▪ Redéfinir les taux des crédits d'impôt

La commission formule à l'égard de l'aide fiscale leur étant accordée une première série de recommandations visant une redéfinition des taux des crédits d'impôt. La commission recommande :

— que le taux du crédit d'impôt applicable à l'achat d'actions de chacun des deux fonds de travailleurs soit uniformisé à 15 % au 31 mai 2015 comme prévu;

— que le taux du crédit d'impôt applicable à l'achat d'actions du fonds Capital régional et coopératif Desjardins soit réduit de 45 % à 25 %.

Cette réduction permettrait de faire profiter les actionnaires du fonds Capital régional et coopératif Desjardins d'un rendement fiscal comparable à celui dont bénéficient les actionnaires des deux fonds de travailleurs, lorsque l'on tient compte de l'admissibilité des actions des fonds de travailleurs à un REER.

La commission formule également certaines modifications au fonctionnement des fonds afin d'augmenter leur apport au développement économique du Québec.

▪ Augmenter la norme d'investissement

La commission recommande d'abord d'augmenter de 60 % à 65 % la proportion minimale des investissements admissibles que les trois fonds fiscalisés doivent effectuer notamment dans des PME québécoises – ce que l'on appelle la « norme d'investissement ».

Afin de leur donner les moyens de respecter la nouvelle norme, aucun plafond d'émissions annuelles ne serait imposé aux fonds de travailleurs. Dans le cas de Capital régional et coopératif Desjardins, le plafond de capitalisation total de 1,25 milliard de dollars serait aboli, le fonds pouvant émettre 150 millions de dollars annuellement.

La norme d'investissement est actuellement de 60 %. Cela signifie que 60 % du portefeuille des fonds fiscalisés doit être composé d'investissements admissibles, notamment des investissements dans des PME québécoises.

Pour les trois fonds, cette part passerait de 60 % à 65 % en 2016-2017 et serait maintenue à ce niveau pendant cinq ans. À partir de 2020-2021, la part serait augmentée annuellement de 1 point de pourcentage par année, de telle sorte qu'elle atteigne 70 % en 2024-2025. Dans le cas de Capital régional et coopératif Desjardins, la composante régionale de la norme d'investissement resterait inchangée. Cette norme est actuellement de 35 %.

▪ Augmenter la période de détention minimale

Afin de faire bénéficier les trois fonds d'une plus grande marge de manœuvre dans leurs décisions d'investissement, la commission recommande que le gouvernement augmente la période de détention minimale des actions.

Pour les fonds de travailleurs, cette durée serait portée de 2 ans à 5 ans. Dans le cas de Capital régional et coopératif Desjardins, la commission recommande de porter de 7 ans à 10 ans la durée de détention obligatoire des actions.

❑ Le régime d'épargne-actions

Le régime d'épargne-actions II (REA II) ainsi que le crédit d'impôt pour frais d'émission se sont terminés le 31 décembre 2014.

Le RÉA II avait été mis en place en 2005 afin de favoriser le financement public des entreprises québécoises de petite taille. Il a été bonifié en 2009, et un crédit d'impôt pour frais d'émission d'un premier appel public était mis en place en 2012.

■ Des mesures n'ayant pas eu le succès escompté

On doit constater que depuis leur instauration, le REA II et le crédit d'impôt pour frais d'émission n'ont pas connu le succès escompté.

En effet, depuis 2005, 33 émissions ont été réalisées, dont seulement trois depuis 2011. Les particuliers bénéficiant du programme investissent exclusivement dans des fonds d'investissement admissibles, plutôt que dans les sociétés admissibles. Les deux fonds respectant les conditions d'admissibilité du régime sont :

— Fonds Cote 100 REA II;

— Le Fonds d'investissement REA II Fiera Capital.

Depuis 2005, ces deux fonds ont réalisé des levées de fonds d'un peu plus de 16 millions de dollars annuellement.

Le fait que la part des entreprises québécoises dans le marché canadien des premiers appels publics à l'épargne soit inférieure à leur poids économique s'explique par toute une série de raisons, telles que les coûts directs de l'émission, les coûts récurrents du maintien du statut de société cotée en bourse, la centralisation du secteur financier à Toronto et la problématique linguistique, ainsi que la réglementation complexe et coûteuse, peu adaptée aux PME.

Il faut également constater que l'offre de capital est abondante au Québec, permettant aux entrepreneurs de financer leurs projets autrement que par les premiers appels publics à l'épargne.

■ Des mesures à ne pas relancer

Pour ces différentes raisons, la commission en arrive à la conclusion que le gouvernement ne devrait pas relancer le REA II, ni le crédit d'impôt pour frais d'émission s'appliquant aux sociétés.

❑ L'utilisation du REER et du CELI

Le REER constitue une bonne mesure d'épargne-retraite dans son ensemble. Actuellement, les sommes déposées dans un REER peuvent être retirées en tout temps, sans égard à l'âge. Les sommes sont simplement imposables au moment de leur retrait.

■ Imposer une pénalité à certains retraits du REER

La possibilité de retirer ces sommes sans pénalité peut nuire à la préparation de la retraite. Dans les cas où les personnes retirent ces sommes pour faire face à des circonstances difficiles, les retraits prématurés peuvent être justifiés. Par contre, dans d'autres circonstances, les retraits prématurés pourraient résulter d'une mauvaise planification financière.

Bien que les personnes semblent tenir compte des coûts et avantages de leurs actions à court, moyen et long terme, dans les faits, elles ont souvent tendance à accorder trop de poids aux conséquences de leurs actions qui surviennent à court terme. Des travaux récents dans le domaine de l'économie comportementale fournissent des éléments de preuve à cet effet[34].

Dans un tel contexte, des mécanismes créant pour les épargnants des incitatifs à respecter leurs engagements et intentions par rapport à leur planification financière de la retraite pourraient améliorer la prise de décision. Les études empiriques récentes sur le sujet tendent à montrer que de tels mécanismes ne découragent pas l'épargne. Ce serait plutôt le contraire.

Afin de s'assurer que les sommes épargnées dans un REER soient d'abord et avant tout utilisées pour la retraite, la commission recommande que soit imposée une pénalité atteignant au maximum 10 % lors d'un retrait d'une somme dans un REER avant l'âge de 55 ans, sauf dans certaines circonstances particulières.

▪ Des exceptions à la pénalité

Certaines exceptions devraient s'appliquer à la pénalité proposée, afin de prendre en compte les événements pouvant survenir en cours de vie et pouvant entraîner de sérieuses difficultés financières. C'est le cas par exemple d'une invalidité grave ou prolongée créant une inaptitude permanente au travail, un décès, une maladie grave et irréversible, ou encore un sinistre portant sur la résidence principale. De telles circonstances sont d'ailleurs reconnues dans les dispositions régissant les modalités de retraits des fonds investis dans les fonds fiscalisés comme le Fonds de solidarité de la FTQ.

Les retraits permis en vertu du Régime d'accession à la propriété et du régime d'encouragement à l'éducation permanente continueraient de s'appliquer selon les mêmes modalités. Cette pénalité devrait être payée dès le retrait des sommes, en même temps que la retenue à la source déjà prévue en de tels cas.

---

[34] Voir notamment : John BESHEARS, et autres, *Self Control and Liquidity : How to Design a Commitment Contract*, Document de travail du NBER, 20 septembre 2011, et John BESHEARS, et autres, *Optimal Illiquidity in the Retirement Savings System*, Document préparé pour la 16e Conférence annuelle du Retirement Research Consortium, 2014.

- **La retenue à la source**

Les retraits des fonds d'un REER font en effet l'objet d'une retenue d'impôt à la source, et les taux de retenue appliqués dépendent du montant du retrait demandé.

Les retraits de 5 000 $ ou moins sont assujettis à un taux de 10 % pour l'impôt fédéral et ce taux augmente à 20 % pour les montants variant entre 5 000 $ et 15 000 $ et à 30 % pour tout montant supérieur à 15 000 $. Au taux fédéral de la retenue s'ajoute au Québec un taux de 16 %, correspondant au taux le plus bas du barème d'imposition. Ce taux s'applique, peu importe le montant des retraits.

La commission recommande également que la retenue à la source passe au taux d'imposition maximal pour tout retrait avant 55 ans, afin d'ajouter aux éléments dissuasifs. Le Québec pourrait mettre en place une telle mesure sans harmonisation avec le gouvernement fédéral.

- **Ouvrir une discussion pancanadienne sur la cohérence des outils fiscaux encourageant l'épargne**

Hormis les régimes de pension agréés des employeurs, il existe au Canada deux principaux véhicules fiscaux visant l'épargne, soit le REER et le CELI. Ces deux véhicules d'épargne fonctionnent de manière parallèle, avec deux incitatifs bien distincts :

— Dans le cas du REER, abordé précédemment, il s'agit d'un régime de report d'imposition.

— Dans le cas du CELI, il s'agit d'un régime de détaxation des rendements permettant le versement de fonds non déductibles dans un compte dont les revenus de placement et les retraits seront entièrement exonérés d'impôt.

Depuis 2009, les droits de cotisations au CELI s'accumulent au rythme de 5 000 $ par année, indexés par tranche de 500 $. Le droit maximal annuel a été fixé à 5 000 $ de 2009 à 2012. Il est passé à 5 500 $ depuis 2013. Au fil des ans, l'épargne, dont les intérêts et les rendements sont ainsi non imposables, prendra une ampleur importante.

La commission recommande qu'une réflexion soit entreprise par le Québec, en collaboration avec le gouvernement fédéral et les provinces, afin de mieux arrimer le REER et le CELI et ainsi d'améliorer la cohérence globale des incitatifs à l'épargne.

Cette réflexion devrait notamment couvrir :

— le plafond de cotisations à chacun de ces régimes, notamment celui du CELI, qui pourrait être limité à un certain montant à vie (par exemple 100 000 $);

— une coordination entre les cotisations dans l'un ou l'autre des régimes (par exemple par l'imposition d'un plafond commun);

— l'impact de l'un ou l'autre de ces régimes sur les prestations versées en vertu du programme de Supplément de revenu garanti.

En effet, un retrait d'un REER fait diminuer le montant de Supplément de revenu garanti auquel une personne à faible revenu pourrait avoir droit. Pour un particulier ayant droit au supplément de revenu garanti, le REER n'est donc pas nécessairement le meilleur véhicule d'épargne. Le CELI pourrait s'avérer un meilleur outil de planification.

DEUXIÈME PARTIE :
LES IMPÔTS DES SOCIÉTÉS

Les différentes recommandations de la commission concernant les impôts des sociétés sont présentées en cinq sections, consacrées respectivement à :

— la réduction du taux général d'imposition;

— la mise en place de la « prime à la croissance » en faveur des PME;

— la diminution du taux de la taxe sur la masse salariale pour les PME;

— la révision des dépenses fiscales;

— l'imposition du gain en capital.

1. LA RÉDUCTION DU TAUX GÉNÉRAL D'IMPOSITION

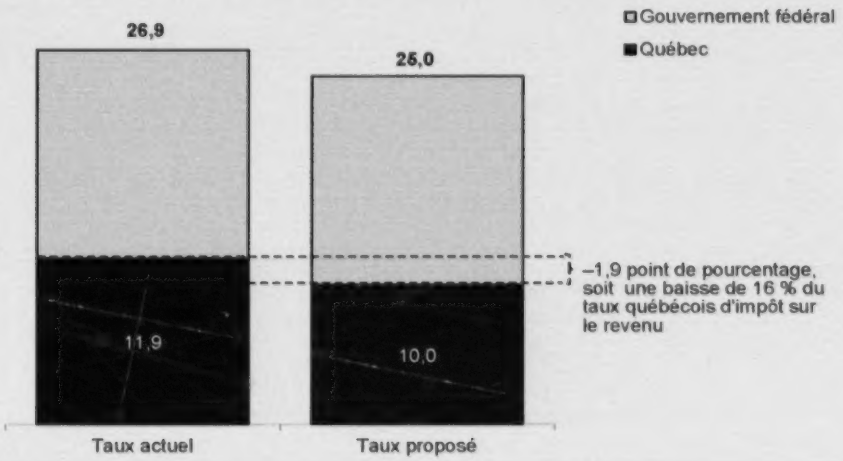
La commission recommande de réduire de 11,9 % à 10 % le taux d'imposition sur le revenu des sociétés.

Cette baisse de près de 2 points de pourcentage du taux d'imposition correspond à une baisse de près de 16 % du taux d'imposition. Le taux d'imposition combiné au taux fédéral passerait ainsi à 25 %.

Cette réduction d'impôt représenterait un gain de 675 millions de dollars pour les sociétés.

GRAPHIQUE 6

Taux d'imposition sur le revenu des sociétés
(taux en pourcentage)



La baisse du taux d'imposition améliorerait la compétitivité fiscale du Québec et serait bénéfique à la croissance économique. Elle améliorerait la rentabilité des investissements, permettant ainsi aux entreprises d'investir davantage dans leur croissance. Elle aurait pour effet d'attirer au Québec des entreprises provenant de l'extérieur.

La baisse du taux général d'imposition permettrait aux entreprises du Québec de bénéficier du plus faible taux général d'imposition sur le revenu au Canada à égalité avec celles de l'Alberta.

❑ Les arguments présentés par certains économistes

Dans une étude réalisée à la demande de la commission, Jean-François Wen, Bev Dahlby et Ergete Ferede avancent que l'efficacité économique et la croissance à long terme au Québec seraient accrues par une diminution du taux d'imposition des sociétés et l'élimination ou la réduction du crédit d'impôt à l'investissement[35].

Dans une étude antérieure, Bev Dahlby et Ergete Ferede avaient estimé qu'une diminution d'un point de pourcentage du taux d'imposition provincial sur les revenus des sociétés serait associée à une augmentation de 0,1 à 0,2 point de pourcentage du taux de croissance économique annuel provincial, ce qui est considérable dans le contexte d'une croissance annuelle moyenne du PIB réel de l'ordre de 1,5 %[36].

Une autre étude de Bev Dahlby concluait qu'en diminuant l'impôt sur le revenu des sociétés en faveur d'une hausse de la taxe de vente ou de l'impôt sur le revenu des particuliers, les provinces canadiennes connaîtraient des augmentations de taux de croissance économique. Cette conclusion suppose que ce nouveau dosage des impôts et taxes serait à coût nul, c'est-à-dire sans incidence sur les recettes fiscales[37].

---

35 Dans cette étude, les auteurs ne produisent pas d'estimations des impacts sur la croissance économique pour le Québec. Les conclusions qu'ils tirent découlent de leurs estimations du coût marginal des fonds publics associé aux différents impôts et taxes. Pour plus de détails, voir : Jean-François WEN Bev DAHLBY et Ergete FEREDE, *Les implications des distorsions fiscales sur la réforme fiscale au Québec*, dans le volume 5 du présent rapport.

36 Voir Bev DAHLBY et Ergete FEREDE, "The Effects of Tax Rate Changes on Tax Bases and the Marginal Cost of Public Funds for Provincial Governments", *International Tax and Publi Finance*, vol. 19, décembre 2012, p. 844-883, et Dev DAHLBY, "Reforming the Tax Mix in Canada", *SPP Research Papers*, vol. 5, no 14, The School of Public Policy, Université de Calgary, avril 2012.

37 Bev DAHLBY, "Reforming the tax mix in Canada", *SPP Research Papers*, vol. 5, n° 14, The School of Public Policy, Université de Calgary, avril 2012.

2. LA MISE EN PLACE DE LA « PRIME À LA CROISSANCE » EN FAVEUR DES PME

La commission recommande la mise en place d'une « prime à la croissance » en faveur des PME, en remplacement de l'actuelle « déduction accordée aux petites entreprises ».

La « prime à la croissance » aurait un coût de 470 millions de dollars pour le gouvernement.

La nouvelle « prime à la croissance » remplacerait l'actuelle déduction accordée aux petites entreprises, qui définit un taux d'imposition réduit sur le revenu pour les PME – et dont le coût est de 550 millions de dollars. La nouvelle prime aurait ainsi un coût moindre de 80 millions de dollars par rapport à l'actuelle déduction accordée aux petites entreprises.

2.1 Les critiques visant l'actuelle déduction accordée aux petites entreprises

L'actuelle déduction accordée aux petites entreprises fait l'objet de nombreuses critiques.

Le principal motif invoqué pour justifier un taux réduit pour les PME réside dans le fait que les plus petites entreprises auraient davantage de difficultés que les grandes à financer leurs activités ou leurs projets. Selon les travaux de l'OCDE, l'efficacité d'un taux réduit n'est pas confirmée par les études effectuées[38].

Toujours selon cette étude, le traitement spécifique en faveur des PME représenterait « une distorsion grave, qui dissuade les entreprises d'atteindre une taille optimale pour réaliser des économies d'échelle ». Il se pourrait ainsi qu'une fiscalité avantageuse pour les petites entreprises ait une influence négative sur leur croissance.

D'autres données présentées dans cette même étude démontrent « qu'une réduction de l'impôt des sociétés pour les grandes entreprises aurait beaucoup plus d'effets bénéfiques sur la croissance que pour les petites entreprises, en partie du fait que la rentabilité de ces dernières est trop faible pour être sensiblement affectée par l'impôt sur le [revenu] des sociétés ».

Le même raisonnement s'appliquerait aux PME manufacturières, qui bénéficient au Québec d'une bonification additionnelle de la déduction accordée aux petites entreprises.

❑ La prise en compte du contexte canadien

Cependant, dans le contexte canadien, la commission constate que les PME québécoises entrent en concurrence avec les PME du reste du Canada, où existe le plus souvent un traitement fiscal spécifique et avantageux.

Pour cette raison, la commission recommande le maintien d'un traitement particulier pour les PME, ce traitement prenant la forme d'une « prime à la croissance ».

---

38 « La réforme fiscale au service de l'efficience et de l'équité », dans OCDE, *Études économiques de l'OCDE : Canada 2008*, juin 2008, p. 83-84.

2.2 Les paramètres de la nouvelle « prime à la croissance »

La nouvelle « prime à la croissance » remplacerait l'actuelle déduction accordée aux petites entreprises.

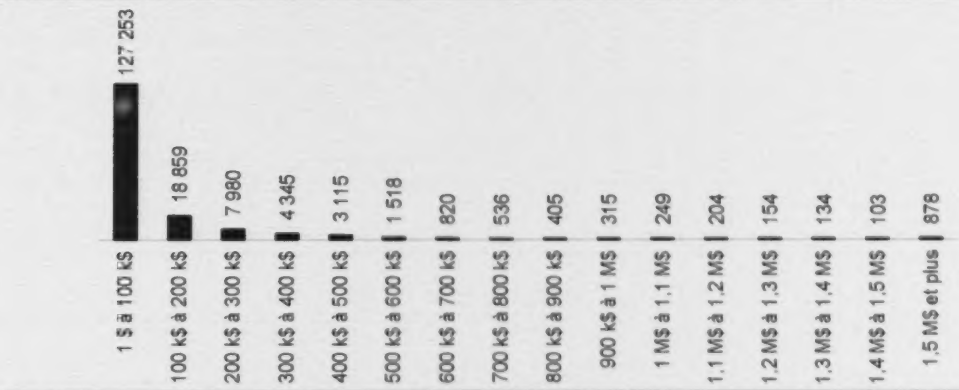
L'admissibilité à cette nouvelle prime serait limitée aux sociétés privées sous contrôle canadien ayant un capital versé inférieur à 15 millions de dollars, comme pour l'actuelle déduction accordée aux petites entreprises.

Cette prime prendrait la forme d'un crédit d'impôt ou d'une déduction permettant de réduire pour ces sociétés de 10 % à 4 % le taux d'imposition sur les revenus des sociétés pour la tranche de revenu imposable entre 100 000 $ et 500 000 $.

Cette nouvelle prime encouragerait les petites entreprises à croître afin d'accéder au niveau de revenus bénéficiant du traitement fiscal avantageux.

GRAPHIQUE 7

Répartition du nombre d'entreprises admissibles à la déduction accordée aux petites entreprises par tranche de revenu imposable – 2011
(en nombre)



Note : Pour les sociétés privées sous contrôle canadien ayant un capital versé inférieur à 15 M$.
Source : Données fiscales de Revenu Québec.

❑ Corriger une iniquité

L'accès à ce taux serait limité aux sociétés ayant au moins cinq employés.

En limitant l'accès à ce taux aux sociétés ayant au moins cinq employés, on corrigerait également en partie l'iniquité observée : un nombre significatif de travailleurs autonomes ou de professionnels s'incorporent afin de bénéficier des avantages fiscaux d'exercer ses activités au moyen d'une société.

L'incorporation leur donne accès à certaines possibilités de planifications fiscales permettant notamment le report d'imposition, ce qui constitue un avantage fiscal significatif. Les salariés ne peuvent recourir à l'incorporation permettant de tels avantages.

Sans cette exclusion, la « prime à la croissance » aurait un coût additionnel d'environ 125 millions de dollars.

❑ Une plus grande neutralité

La « prime à la croissance » que propose la commission bénéficierait aux entreprises de tous les secteurs d'activités, sans distinction.

Par rapport à l'actuelle déduction accordée aux petites entreprises offrant un traitement préférentiel aux PME du secteur manufacturier, la « prime à la croissance » serait plus neutre et plus équitable envers les entreprises de tous les secteurs.

2.3 Les impacts de la « prime à la croissance »

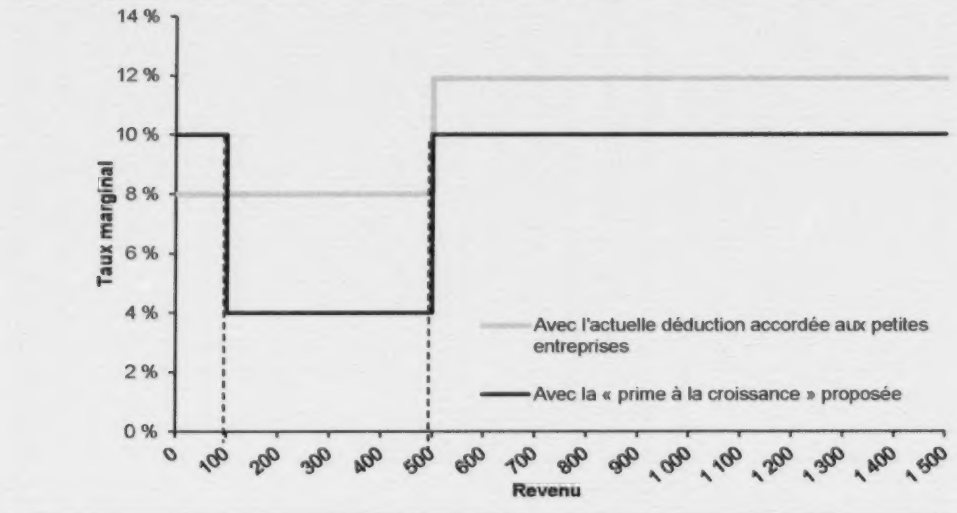
La nouvelle « prime à la croissance » aurait un effet sur le taux marginal d'imposition des entreprises visées, et par conséquent sur leur impôt à payer. Cet impact varierait selon le secteur d'activité, puisque le régime actuel offre un traitement préférentiel aux entreprises du secteur manufacturier.

❑ L'impact sur les PME des secteurs autres que manufacturiers

Pour les PME admissibles des secteurs autres que manufacturiers, cette « prime à la croissance », combinée à la baisse du taux d'imposition sur le revenu de 11,9 % à 10 %, offrirait un taux marginal d'imposition inférieur au taux actuel pour toutes les sociétés ayant des revenus imposables excédant 100 000 $.

GRAPHIQUE 8

Taux marginal d'imposition sur le revenu d'une PME, sauf pour le secteur manufacturier – 2015
(taux en pourcentage et revenu en milliers de dollars)



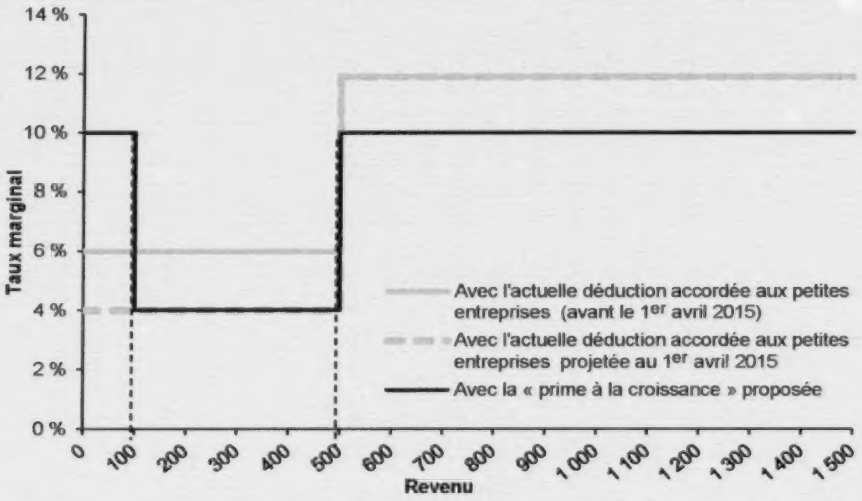
❑ L'impact sur les PME du secteur manufacturier

Pour les PME admissibles du secteur manufacturier, qui bénéficient actuellement d'un traitement préférentiel par rapport aux autres secteurs, le taux marginal serait inférieur ou égal au taux actuel pour tous les revenus excédant 100 000 $.

En comparaison du taux annoncé pour le 1er avril 2015 à leur égard, le taux d'imposition serait équivalent entre 100 000 $ et 500 000 $, et plus faible sur les revenus excédentaires grâce à la baisse du taux d'imposition proposée.

GRAPHIQUE 9

Taux marginal d'imposition sur le revenu d'une PME, secteur manufacturier – 2015
(taux en pourcentage et revenus en milliers de dollars)



❑ Une véritable « prime à la croissance »

L'application de cette nouvelle « prime à la croissance » aurait pour effet de réduire significativement le taux effectif d'imposition à mesure que le profit de l'entreprise augmente entre 100 000 $ et 500 000 $.

Les petites entreprises réalisant moins de 100 000 $ de revenu imposable verraient leur taux d'imposition augmenter par rapport à l'application de la déduction actuelle.

— L'impôt additionnel ne pourrait excéder 2 000 $, sauf dans le secteur manufacturier bénéficiant actuellement d'un traitement préférentiel et pour lequel l'impôt additionnel maximal serait de 4 000 $ ou 6 000 $ à partir du 1er avril 2015, si le gouvernement confirmait la bonification additionnelle annoncée.

— Les petites entreprises auraient cependant accès aux taux d'imposition réduits si elles croissent.

TABLEAU 17

Impôt à payer dans la situation actuelle et dans la situation proposée, sauf pour le secteur manufacturier – 2015
(en dollars)

Revenu imposable	Situation actuelle	Proposition de la commission	Écart d'imposition
100 000	8 000	10 000	2 000
250 000	20 000	16 000	-4 000
500 000	40 000	26 000	-14 000
750 000	69 750	51 000	-18 750
1 000 000	99 500	76 000	-23 500
1 250 000	129 250	101 000	-28 250
1 500 000	159 000	126 000	-33 000

TABLEAU 18

Impôt à payer dans la situation actuelle et dans la situation proposée, secteur manufacturier – 2015
(en dollars)

	Avant le 1er avril 2015			À partir du 1er avril 2015		
Revenu imposable	**Situation actuelle**	**Proposition de la commission**	**Écart d'imposition**	**Situation prévue**	**Proposition de la commission**	**Écart d'imposition**
100 000	6 000	10 000	4 000	4 000	10 000	6 000
250 000	15 000	16 000	1 000	10 000	16 000	6 000
500 000	30 000	26 000	−4 000	20 000	26 000	6 000
750 000	59 750	51 000	−8 750	49 750	51 000	1 250
1 000 000	89 500	76 000	−13 500	79 500	76 000	−3 500
1 250 000	119 250	101 000	−18 250	109 250	101 000	−8 250
1 500 000	149 000	126 000	−23 000	139 000	126 000	−13 000

Les propositions de la commission et le respect du principe d'intégration

Le principe d'intégration

Afin d'assurer la neutralité du régime fiscal et d'éviter une double imposition, un mécanisme d'intégration entre la fiscalité des particuliers et la fiscalité des sociétés est en place pour faire en sorte qu'un revenu de dividende soit imposé à un taux similaire à un revenu de travail[1].

Le respect du principe, par rapport aux propositions de la commission

De nouveaux taux d'imposition tels que ceux proposés par la commission modifieraient la neutralité du régime fiscal pour les sociétés.

Afin de rendre le régime fiscal plus neutre, le taux provincial de la majoration et du crédit d'impôt pour les dividendes devrait être ajusté pour tenir compte des nouveaux taux d'imposition proposés par la commission tant la baisse du taux général que la nouvelle « prime à la croissance ».

1 Pour plus de détails, voir la sixième partie du volume 3 du présent rapport.

3. LA DIMINUTION DU TAUX DE LA TAXE SUR LA MASSE SALARIALE POUR LES PME

Le Québec perçoit auprès des entreprises une taxe sur la masse salariale dénommée contribution au Fonds des services de santé.

La commission recommande de réduire de 2,7 % à 1,6 % le taux de la taxe sur la masse salariale pour les PME.

Cette réduction représenterait un allègement de la charge fiscale de 430 millions de dollars par année pour les PME.

Il faut bien distinguer cette taxe, dont le produit est versé au fonds consolidé, des cotisations sociales, qui constituent la part des employeurs pour financer certains programmes précis dont bénéficient les employés.

3.1 La justification d'un traitement différencié pour les PME

La fiscalité québécoise se distingue par le niveau élevé de la taxe sur la masse salariale, par rapport aux trois autres provinces où une telle taxe existe.

La taxe sur la masse salariale représente une charge fixe dont le poids est plus important pour les PME que pour les grandes entreprises. Pour les PME, cette charge fixe impose également des contraintes de liquidités additionnelles[39].

Un traitement différencié entre les petites et les grandes entreprises est donc justifié dans ce cas-ci.

[39] Pour plus de détails, voir la sixième partie du volume 3 du présent rapport.

3.2 Un taux réduit pour tous les secteurs

Ce taux s'appliquerait aux entreprises de tous les secteurs afin de ne pas avantager un secteur particulier au détriment des autres.

Les PME des secteurs primaire et manufacturier bénéficient déjà de ce taux depuis le 1er janvier 2015. Pour les autres PME actuellement soumises au taux de 2,7 %, il s'agirait d'une réduction de la taxe sur la masse salariale de plus de 40 %.

Les cotisations sociales

Le poids des cotisations sociales

Les cotisations sociales constituent une charge additionnelle à la taxe sur la masse salariale que doivent supporter les entreprises.

Contrairement à la taxe sur la masse salariale, le Québec ne se démarque pas par un poids significativement plus important qu'ailleurs en ce qui concerne les charges sociales. En excluant les exemptions et les gains maximaux assurables, les charges sociales représentent environ 10,2 % de la masse salariale au Québec, comparativement à 10 % en Ontario et à 9,5 % pour l'ensemble des provinces canadiennes.

Cependant, la réduction de la taxe sur la masse salariale ne devrait pas être vue comme une ouverture à augmenter les charges sociales existantes.

La taxe du 1 %

Les sociétés ont l'obligation de consacrer 1 % de leur masse salariale à la formation de la main-d'œuvre. Les sociétés ne s'y conformant pas doivent verser l'équivalent dans un fonds de formation de la main-d'œuvre géré par la Commission des partenaires du marché du travail.

Bien que cette mesure soit connue sous le nom de « taxe du 1 % », il ne s'agit pas d'une mesure fiscale. La commission ne l'a donc pas analysée.

Cependant, il s'agit d'une charge sur la masse salariale s'ajoutant aux impôts et aux autres charges sociales.

4. LA RÉVISION DES DÉPENSES FISCALES

Le rapport présente les résultats de l'analyse effectuée des dépenses fiscales concernant l'impôt des sociétés et les recommandations qui en découlent en trois sections :

— La première section aborde une modification touchant la majorité des crédits d'impôt, soit la limitation de la remboursabilité des crédits d'impôt aux sociétés.

— La deuxième section présente de manière ordonnée les recommandations concernant la plupart des dépenses fiscales analysées.

— La troisième section est consacrée à certaines mesures fiscales spécifiques, demandant une explication plus complète.

4.1 La limitation de la remboursabilité des crédits d'impôt aux sociétés

La commission a identifié un resserrement s'appliquant simultanément à plusieurs dépenses fiscales, soit la fin de la remboursabilité complète des crédits d'impôt, pour les grandes entreprises.

❑ Une caractéristique s'appliquant à la majorité des crédits d'impôt aux sociétés

La remboursabilité des crédits d'impôt constitue une caractéristique générale s'appliquant à la majorité des crédits d'impôt aux sociétés.

En 2011, les crédits d'impôt applicables à l'impôt des sociétés ont coûté 1,919 milliard de dollars. De ce total, la part remboursée s'élevait à 82 %[40]. Cela signifie que la très grande partie des crédits d'impôt réclamés par les sociétés dépassait le montant des impôts à payer, donnant ainsi lieu à un remboursement.

Le concept de crédit d'impôt remboursable n'est pas particulier au Québec : d'autres juridictions offrent également des crédits d'impôt remboursables pour soutenir certaines activités. Le Québec se distingue cependant par l'emploi qu'il fait de ce mode de soutien : au Québec, il va pratiquement de soi que les crédits d'impôt aux sociétés sont remboursables.

❑ Une caractéristique entraînant certains effets économiques indésirables

Plusieurs entreprises bénéficient, de manière récurrente, du caractère remboursable des crédits d'impôt, l'impôt qu'elles ont à payer étant, année après année, inférieur à la valeur de ces crédits.

Il n'est pas souhaitable que sur une longue période, les sociétés ne dégagent pas suffisamment de profits pour tirer parti des crédits d'impôt auxquels elles ont accès. Or, l'existence de crédits d'impôt remboursables n'incite pas les entreprises à dégager des profits.

À plus long terme, une telle situation prive également le Québec de la création de plus de valeur ajoutée et des retombées qui en découlent.

---

[40] Montant du crédit d'impôt dépassant les montants versés par la société au titre de l'impôt sur le revenu des sociétés, la taxe sur les primes d'assurance et la taxe compensatoire des institutions financières, mais sans tenir compte du versement de la cotisation au Fonds des services de santé. En tenant compte également de la cotisation au Fonds des services de santé, la part remboursée est plutôt de 56 %.

❑ Pour les grandes entreprises, la fin de la remboursabilité complète des crédits d'impôt aux sociétés

Pour les grandes entreprises[41], la commission recommande de mettre fin à la remboursabilité complète des crédits d'impôt aux sociétés.

Pour la commission, il importe de protéger les entreprises de plus petite taille, pour lesquelles la fin du caractère remboursable des crédits d'impôt pourrait entraîner des problèmes de liquidités.

La commission recommande donc que le principe de remboursabilité des crédits d'impôt soit maintenu dans le cas :

— des sociétés privées sous contrôle canadien dont le revenu imposable est de moins de 500 000 $ et dont le capital versé mondial consolidé est inférieur à 10 millions de dollars – ces sociétés bénéficiant de la remboursabilité pour le premier million de dollars de crédit d'impôt;

— des sociétés privées sous contrôle canadien dont le revenu imposable est compris entre 500 000 $ et 800 000 $ ou dont le capital versé mondial consolidé est compris entre 10 millions de dollars et 50 millions de dollars – ces sociétés bénéficiant de la remboursabilité pour la première tranche de crédit d'impôt dont le montant est réduit linéairement de 1 million de dollars à zéro entre ces seuils.

Pour toutes les autres sociétés, la remboursabilité serait abolie.

Cette mesure pourrait être mise en place graduellement, sur cinq ans, afin de donner la possibilité aux sociétés de s'adapter.

■ Prendre en compte la cotisation au Fonds des services de santé

La commission recommande par ailleurs que pour toutes les sociétés, la cotisation au Fonds des services de santé soit prise en compte dans la détermination de la part remboursable du crédit d'impôt, en plus de l'impôt sur le revenu.

Cette mesure permettrait d'atténuer l'impact de la fin de la remboursabilité des crédits d'impôt.

La prise en compte de la cotisation au Fonds des services de santé aurait un intérêt particulier pour le secteur de la recherche et développement. Dans les entreprises manufacturières actives en recherche et développement notamment, la main-d'œuvre représente une part importante des coûts, et la masse salariale admissible au crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental est relativement faible par rapport à la masse salariale totale de l'entreprise.

La commission souhaite maintenir un soutien important aux activités de recherche et de développement, en raison des externalités positives qu'elles génèrent.

---

[41] La commission entend par grande entreprise une société dont le capital versé mondial est supérieur à 50 millions de dollars.

❑ L'impact sur les entreprises

L'abolition de la remboursabilité des crédits d'impôt avec les balises suggérées par la commission toucherait près de 700 sociétés, sur les 11 800 sociétés recevant actuellement une fraction remboursable des crédits d'impôt. Environ 94 % des sociétés continueraient ainsi de bénéficier du caractère remboursable des crédits d'impôt, en raison des exceptions précédemment définies.

■ La disparition de la remboursabilité ne mettrait pas fin au crédit d'impôt

Il faut souligner que la disparition de la remboursabilité des crédits d'impôt pour les grandes entreprises ne signifierait pas la disparition du crédit d'impôt lui-même.

La non-remboursabilité consiste à limiter le montant du crédit d'impôt aux charges fiscales applicables. Si ces charges fiscales applicables sont suffisantes, la non-remboursabilité des crédits d'impôt n'entraîne pas de diminution du montant obtenu de crédits d'impôt par les entreprises.

Lorsque le crédit d'impôt est non-remboursable, les sociétés ayant des profits insuffisants pour en bénéficier en totalité peuvent reporter le montant du crédit d'impôt non utilisé sur leurs résultats des années antérieures ou ultérieures, selon un mécanisme analogue à celui du report de pertes.

En rendant le crédit d'impôt non remboursable, le gouvernement ne ferait que différer le moment où la société peut en bénéficier – dans la mesure bien entendu où elle dégage des profits suffisants à cette fin.

La mesure proposée affecterait particulièrement les sociétés qui, année après année, ne dégagent pas suffisamment de profits, par rapport aux crédits d'impôt actuellement remboursables. La mesure de resserrement proposée devrait inciter les sociétés qui ont des activités dans plusieurs juridictions à déclarer au Québec une plus grande part de leurs profits.

❑ Les économies dégagées

Cette mesure dégagerait à terme des économies récurrentes annuelles de 325 millions de dollars.

Ces économies ne seraient pas remises en cause si les sociétés dégageaient des profits additionnels. Dans un tel cas, le paiement du crédit d'impôt serait effectué à l'encontre des nouveaux revenus fiscaux découlant de ces profits.

■ Des économies visant à financer les réductions d'impôt proposées

Cette recommandation avait été formulée au gouvernement par la commission dans le cadre de son rapport intérimaire devant identifier des mesures de resserrement immédiat permettant l'atteinte des objectifs du budget 2014-2015[42].

Les mesures avaient été proposées dans un contexte précis, soit celui des cibles budgétaires définies par le gouvernement. La commission reprend cette recommandation, mais cette fois-ci en la mettant au service de la réforme proposée : la limitation de la remboursabilité des crédits d'impôt permettrait de financer la réduction de l'imposition des sociétés.

---

[42] Voir l'intégralité des propositions soumises par la commission dans le volume 4 du présent rapport.

4.2 Les recommandations concernant la plupart des dépenses fiscales

À la suite de l'application de la grille d'analyse qu'elle a définie, la commission formule les recommandations qui suivent.

Ces recommandations consistent à :

— abolir certaines mesures fiscales;

— resserrer les paramètres d'application de certains crédits d'impôt;

— maintenir le statu quo à l'égard de certaines mesures.

❑ Abolir certaines mesures fiscales

La commission recommande l'abolition de cinq mesures fiscales concernant l'impôt des sociétés.

La commission recommande l'abolition de trois de ces mesures parce que le nombre de contribuables touchés ou le total des montants réclamés est négligeable, ou encore parce que les objectifs que l'on cherche à atteindre seraient mieux servis par des mesures de nature budgétaire.

Ces mesures sont :

— le crédit d'impôt remboursable pour titulaire d'un permis de chauffeur ou de propriétaire de taxi;

— le crédit d'impôt pour services d'adaptation technologique;

— la déduction additionnelle de 100 % dans le calcul du revenu de l'employeur du montant remboursé à un employé pour l'achat d'un titre de transport admissible du coût pour l'employeur d'un titre de transport admissible fourni à l'employé ou d'un titre de transport adapté admissible.

  Il s'agit d'une aide de petite taille dans l'ensemble du financement gouvernemental visant à encourager le transport collectif.

Pour diverses raisons, la commission recommande également que les deux mesures suivantes soient abolies :

— le crédit d'impôt remboursable pour l'exploitant d'un centre financier international;

  Bien que cette mesure ait fait l'objet d'une révision dans les dernières années, les données dont la commission a pris connaissance ne démontrent pas que cette mesure soit rentable, ni qu'elle permette de créer des emplois à valeur ajoutée à un coût raisonnable. La commission recommande que cette mesure soit abolie graduellement sur une période de sept ans.

— le crédit d'impôt relatif aux ressources.

  Les sociétés visées bénéficient déjà du régime d'actions accréditives. La commission recommande que cette mesure soit abolie lorsque la conjoncture économique sera favorable.

TABLEAU 19

Mesures identifiées comme devant être abolies – Impôt sur le revenu des sociétés

Nom de la mesure	Nombre de bénéficiaires en 2011	Impact financier pour le gouvernement[1] (en M$)
1. Crédit d'impôt remboursable pour titulaires d'un permis de chauffeur ou de propriétaire de taxi	190	0,3
2. Crédit d'impôt pour services d'adaptation technologique	140	1,9
3. Déduction additionnelle de 100 % dans le calcul du revenu de l'employeur du montant remboursé à un employé pour l'achat d'un titre de transport admissible	n.d.	0,2
4. Crédit d'impôt remboursable pour l'exploitant d'un centre financier international (CFI)	60	4,5
5. Crédit d'impôt relatif aux ressources	240	75,6
TOTAL		**82,5**

Note : Estimation pour l'année 2013.
n.d. : Le nombre de bénéficiaire ou l'impact financier ne sont pas disponible en raison de données insuffisantes ou manquantes.
(1) Le montant présenté correspond à l'impact à terme, soit trois ans après la mise en œuvre du resserrement.

❑ Resserrer les paramètres d'application de certains crédits d'impôt

La commission recommande le resserrement des paramètres d'application de deux crédits d'impôt concernant l'impôt des sociétés :

— le crédit d'impôt remboursable pour le design;

La commission recommande que le crédit soit disponible exclusivement au secteur de la mode.

L'utilisation du crédit d'impôt dans les autres secteurs que celui de la mode se fait plutôt sur des dépenses accessoires à la recherche et au développement. Ces dépenses s'inscrivent donc dans un processus normal de développement de produits et présentent un faible niveau de risque. De plus, le crédit d'impôt bénéficie à peu d'entreprises, pour des sommes généralement faibles. Ces dépenses peuvent être admissibles à une aide budgétaire par le programme Créativité Québec dans le cadre de projets d'envergure.

— le crédit d'impôt remboursable relatif à la déclaration des pourboires.

À sa création en 1997, cette mesure devait être temporaire, à un taux de 100 %. Elle a été rendue permanente lorsque son taux est passé à 75 % en 2003. La commission recommande que le taux du crédit passe de 75 % à 50 % et que la pertinence de cette mesure soit réévaluée dans cinq ans.

TABLEAU 20

Mesures identifiées comme devant être resserrées – Impôt sur le revenu des sociétés

Nom de la mesure	Nombre de bénéficiaires en 2013	Impact financier pour le gouvernement[1] (en M$)
1. Crédit d'impôt remboursable pour le design	110	2,6
2. Crédit d'impôt remboursable relatif à la déclaration des pourboires	6 300	26,9
TOTAL		**29,5**

Note : Estimation pour l'année 2013.
(1) Le montant présenté correspond à l'impact à terme, soit trois ans après la mise en œuvre du resserrement.

❑ Maintenir le statu quo à l'égard de certaines mesures

La commission recommande le maintien du statu quo pour 51 dépenses fiscales concernant l'impôt des sociétés.

■ Des mesures visant la cohérence, l'harmonisation ou évitant la double imposition

Dans un souci de cohérence du régime d'imposition, d'harmonisation avec le régime d'impôt fédéral ou encore pour éviter la double imposition, la commission recommande que soit maintenu le statu quo à l'égard des mesures suivantes :

— la déductibilité des frais de détention de terrains;

— la règle sur les biens prêts à être mis en service;

— le traitement des gains en capital au moment de leur réalisation;

— le report au moyen de la méthode de comptabilité fondée sur la facturation pour certains professionnels;

— les retenues sur les paiements échelonnés à des entrepreneurs;

— le traitement fiscal préférentiel accordé au secteur agricole ou de la pêche, soit :

  — la possibilité d'utiliser la méthode de la comptabilité de caisse;

  — la souplesse dans la comptabilisation des inventaires.

— la non-imposition du revenu de placement provenant de polices d'assurance sur la vie;

— la non-imposition des sociétés d'assurance sur la vie sur leur revenu hors Canada;

— l'exemption de l'impôt québécois sur les bénéfices des sociétés étrangères de transport maritime et de transport aérien;

— l'amortissement fiscal (excédent de l'amortissement comptable);

— la déduction pour les sociétés de placement;

— la déduction excédentaire au titre des immobilisations incorporelles;

— la déduction des frais de représentation;

— l'exonération du revenu actif des filiales étrangères de sociétés canadiennes pour éviter la double imposition;

— le report des gains en capital par diverses dispositions de roulement;

— l'exonération des organismes de bienfaisance enregistrés et des organismes sans but lucratif;

— la déductibilité des dons;

— l'exonération des organismes gouvernementaux.

■ Des mesures reconnaissant les pertes ou permettant leur report

La commission recommande le statu quo concernant les mesures visant la reconnaissance de pertes ou l'autorisation de leur report.

Comme les sociétés sont imposées sur les revenus qu'elles réalisent, il est normal que les pertes qu'elles subissent réduisent leur revenu imposable. Il s'agit en quelque sorte de reconnaître les fluctuations cycliques affectant les revenus des sociétés, particulièrement dans certains secteurs. Il ne s'agit d'ailleurs pas d'une particularité québécoise.

Ces mesures sont :

— la déduction des pertes admissibles à l'égard d'un placement dans une entreprise;

— les pertes en capital;

— les pertes autres que des pertes en capital;

— les pertes agricoles et de pêche.

■ Des mesures relatives aux ressources naturelles ou en lien avec le régime minier

La commission recommande le statu quo concernant certaines mesures relatives aux ressources naturelles ou en lien avec le régime minier :

— le traitement fiscal préférentiel accordé aux frais relatifs aux ressources, soit :

  — l'amortissement accéléré de frais canadiens d'exploration;

  — l'amortissement accéléré de frais canadiens de mise en valeur.

— le traitement fiscal préférentiel accordé aux frais relatifs aux énergies renouvelables et à l'économie d'énergie au Canada;

— le traitement fiscal préférentiel accordé aux fiducies pour l'environnement.

■ Des mesures jugées pertinentes à l'égard de l'objectif qu'elles poursuivent

La commission recommande le statu quo concernant les mesures jugées pertinentes à l'égard de l'objectif qu'elles poursuivent et dont les caractéristiques ne demandent pas qu'elles soient modifiées, soit :

— la déductibilité des droits compensateurs et antidumping;

— la déductibilité des provisions pour tremblements de terre;

— le crédit d'impôt pour la construction ou la transformation de navires;

— la déduction pour rénovations ou transformations favorisant l'accessibilité à un édifice;

— la déduction immédiate des frais de publicité;

— le crédit d'impôt pour stage en milieu de travail;

— l'aide fiscale à la capitalisation du Réseau d'investissement social du Québec;

— la déduction des ristournes des caisses d'épargne et de crédit et des coopératives;

— la déduction pour impôt sur les opérations forestières;

— le remboursement des taxes foncières accordé aux producteurs forestiers.

■ Des mesures dont la fin a été annoncée

La commission recommande le statu quo à l'égard de certaines mesures dont la fin a été annoncée. La commission recommande de ne pas les reconduire au-delà de la date de fin prévue.

Ces mesures sont :

— le crédit d'impôt pour les activités de transformation dans les régions ressources;

— le crédit d'impôt pour la Vallée de l'aluminium;

— le crédit d'impôt pour la Gaspésie et certaines régions maritimes du Québec;

— le crédit d'impôt pour la production d'éthanol au Québec ainsi que celui pour la production d'éthanol cellulosique;

— le crédit d'impôt favorisant la modernisation de l'offre d'hébergement touristique;

— l'amortissement accéléré pour matériel de fabrication et de transformation;

— le crédit d'impôt pour formation de la main-d'œuvre dans les secteurs manufacturier, forestier et minier;

— le crédit d'impôt relatif à la diversification des marchés des entreprises manufacturières québécoises;

— le crédit d'impôt temporaire pour les cabinets en assurance de dommage;

— la déduction additionnelle de 85 % pour certains camions et tracteurs alimentés au gaz naturel liquéfié.

  Les objectifs environnementaux qu'on cherche à atteindre par cette mesure seraient mieux servis par une mesure de nature budgétaire, comme le Fonds vert.

■ Des mesures venant d'être mises en place

La commission recommande le statu quo à l'égard de certaines mesures mises en place en 2014. Celles-ci devraient cependant être réévaluées dans cinq ans, à la lumière des résultats obtenus.

Ces mesures sont :

— la réserve libre d'impôt pour armateur;

— la déduction additionnelle pour l'amortissement d'un navire;

— la déduction additionnelle pour les frais de transport des PME manufacturières éloignées;

— le crédit d'impôt relatif aux intérêts payés dans le cadre de la formule vendeur-prêteur de La Financière agricole du Québec.

TABLEAU 21

Mesures identifiées comme devant rester inchangées – Impôt sur le revenu des sociétés

Nom de la mesure	Nombre de bénéficiaires en 2011	Coût[1] (en M$)
1. Déductibilité des frais de détention de terrains	n.d.	n.d.
2. Règle sur les biens prêts à être mis en service	n.d.	n.d.
3. Traitement des gains en capital au moment de leur réalisation	n.d.	n.d.
4. Report au moyen de la méthode de comptabilité fondée sur la facturation pour certains professionnels	n.d.	n.d.
5. Retenues sur les paiements échelonnés à des entrepreneurs	n.d.	5
6. Possibilité d'utiliser la méthode de la comptabilité de caisse pour le secteur agricole ou de la pêche	n.d.	n.d.
7. Souplesse dans la comptabilisation des inventaires pour le secteur agricole ou de la pêche	n.d.	n.d.
8. Non-imposition du revenu de placement provenant de polices d'assurance sur la vie	n.d.	n.d.
9. Non-imposition des sociétés d'assurances sur la vie sur leur revenu hors Canada	n.d.	n.d.
10. Exemption de l'impôt québécois sur les bénéfices des sociétés étrangères de transport maritime et de transport aérien	n.d.	n.d.
11. Amortissement fiscal (excédent de l'amortissement comptable)	n.d.	n.d.
12. Déduction pour les sociétés de placement	n.d.	n.d.
13. Déduction excédentaire au titre des immobilisations incorporelles	100 000	f
14. Déduction des frais de représentation	112 000	49
15. Exonération du revenu actif des filiales étrangères de sociétés canadiennes pour éviter la double imposition.	n.d.	n.d.
16. Report des gains en capital par diverses dispositions de roulement	n.d.	n.d.
17. Exonération des organismes de bienfaisance enregistrés et des organismes sans but lucratif	n.d.	n.d.
18. Déductibilité des dons	19 000	35
19. Exonération des organismes gouvernementaux	n.d.	n.d.
20. Déduction des pertes admissibles à l'égard d'un placement dans une entreprise	500	8
21. Pertes en capital	10 000	68
22. Pertes autres que des pertes en capital	55 000	738
23. Pertes agricoles et de pêche	1 000	3
24. Amortissement accéléré de frais canadiens d'exploration	n.d.	n.d.
25. Amortissement accéléré de frais canadiens de mise en valeur	n.d.	n.d.
26. Traitement fiscal préférentiel accordé aux frais relatifs aux énergies renouvelables et à l'économie d'énergie au Canada	n.d.	n.d.
27. Traitement fiscal préférentiel accordé aux fiducies pour l'environnement	d.c.	f
28. Déductibilité des droits compensateurs et antidumping	n.d.	n.d.
29. Déductibilité des provisions pour tremblements de terre	n.d.	f

TABLEAU 21

Mesures identifiées comme devant rester inchangées – Impôt sur le revenu des sociétés (suite)

Nom de la mesure	Nombre de bénéficiaires en 2011	Coût (en M$)
30. Crédit d'impôt pour la construction ou la transformation de navires	d.c.	7
31. Déduction pour rénovations ou transformations favorisant l'accessibilité à un édifice	d.c.	f
32. Déduction immédiate des frais de publicité	n.d.	6
33. Crédit d'impôt pour stage en milieu de travail	5 000	39
34. Aide fiscale à la capitalisation du Réseau d'investissement social du Québec	n.d.	n.d.
35. Déduction des ristournes des caisses d'épargne et de crédit et des coopératives	400	45
36. Déduction pour impôt sur les opérations forestières	150	f
37. Remboursement des taxes foncières accordé aux producteurs forestiers	800	7
38. Crédit d'impôt pour les activités de transformation dans les régions ressources	330	21
39. Crédit d'impôt pour la Vallée de l'aluminium	50	7
40. Crédit d'impôt pour la Gaspésie et certaines régions maritimes du Québec	90	16
41. Crédit d'impôt pour producteurs d'éthanol au Québec ainsi que celui pour production d'éthanol cellulosique	d.c.	f
42. Crédit d'impôt pour la modernisation de l'offre d'hébergement touristique	60	8
43. Amortissement accéléré pour matériel de fabrication et de transformation	4 500	22
44. Crédit d'impôt pour formation de la main-d'œuvre dans les secteurs manufacturier, forestier et minier	100	f
45. Crédit d'impôt pour la diversification des entreprises manufacturières québécoises	d.c.	f
46. Crédit d'impôt temporaire pour les cabinets en assurance de dommage	300	12
47. Déduction additionnelle de 85 % pour certains camions et tracteurs au gaz naturel liquéfié	d.c.	f
48. Réserve libre d'impôt pour armateur	—	—
49. Déduction additionnelle pour l'amortissement d'un navire	—	—
50. Déduction additionnelle pour les frais de transport des PME manufacturières	—	—
51. Crédit d'impôt relatif aux intérêts payés dans le cadre de la formule vendeur-prêteur de la Financière agricole	—	—
TOTAL		**1 096**

Note : Estimation pour l'année 2013.
n.d. : Le nombre ou le coût n'est pas disponible en raison de données insuffisantes ou manquantes.
d.c. : Donnée confidentielle. Le nombre d'entreprises bénéficiaires est inférieur à 10.
f : Le coût fiscal est inférieur à 2 millions de dollars.
— : Aucune donnée. La mesure a été instaurée après l'année 2013.

4.3 Les mesures concernant certaines dépenses fiscales spécifiques

Certaines mesures fiscales spécifiques, relatives à des concepts fiscaux plus complexes ou demandant des explications plus complètes, sont présentées de manière détaillée.

Il s'agit :

— de certains crédits d'impôt sectoriels;

— de l'aide à l'investissement;

— des crédits d'impôt visant le secteur culturel.

❑ Une révision de certains crédits d'impôt sectoriels

■ Le crédit d'impôt pour la production de titres multimédias

Ce crédit d'impôt a eu un effet direct sur l'établissement et la croissance au Québec d'un secteur d'activité en plein développement dans le monde. De 2012 à 2016, il est prévu que le marché mondial du jeu vidéo croisse de 7,2 % par année, pour atteindre 83,0 milliards de dollars en 2016[43].

Le Québec est soumis à une très forte concurrence fiscale de la part d'autres juridictions. Il s'agit d'un exemple de secteur où les juridictions se livrent à une véritable concurrence fiscale. Bien que les juridictions en concurrence – dont le Québec – soient globalement perdantes, il est impossible d'y mettre fin unilatéralement. Les entreprises concernées sont extrêmement mobiles. La grande majorité des entreprises d'envergure dans le secteur du jeu vidéo au Québec sont des sociétés étrangères pouvant assez facilement se délocaliser.

La commission constate que le resserrement effectué en juin 2014 dans le cadre d'une coupe paramétrique de tous les crédits d'impôt aux entreprises pourrait compromettre le développement du secteur au Québec.

Toutefois, Montréal bénéficie d'autres avantages devant être pris en compte, notamment un secteur bien développé ayant atteint un bon niveau de productivité et une main-d'œuvre créative et de grande qualité.

■ La bonification du taux du crédit d'impôt et l'ajout d'un plafond

La commission propose donc de bonifier le crédit d'impôt afin de revenir en partie sur le resserrement effectué en juin 2014. Le taux de la catégorie 1 passerait de 24 % à 28 %. Le taux de la catégorie 2 passerait de 21 % à 25 %. Le taux de la prime au français admissible à la catégorie 1 passerait de 6 % à 7 %.

La commission recommande cependant que la bonification du taux du crédit d'impôt s'accompagne de la fixation d'un plafond au crédit d'impôt égal à 25 000 $ par année par emploi admissible.

---

[43] PwC, *Global Entertainment and Media Outlook : 2012-2016*, juin 2012.

■ Le crédit d'impôt pour recherche scientifique et développement expérimental

Les investissements en recherche et développement sont essentiels pour assurer la présence au Québec d'entreprises performantes, offrant des produits adaptés à l'évolution de la demande mondiale.

Les mesures fiscales ont un impact direct sur la compétitivité des entreprises investissant dans la recherche et le développement. La commission reconnaît que les investissements en recherche et développement comportent des externalités positives, c'est-à-dire des avantages se répercutant sur l'ensemble de la société. En l'absence de soutien gouvernemental, plusieurs de ces investissements seraient menacés.

Pour ces différentes raisons, l'aide fiscale à la recherche et au développement doit être maintenue.

▪ D'autres constats

La commission constate par ailleurs :

— que les entreprises québécoises ont de grandes difficultés à commercialiser les résultats obtenus en matière de recherche et de développement;

— que les efforts consentis en recherche et en développement ne se traduisent pas sur le plan de la propriété intellectuelle;

— que les resserrements effectués par le gouvernement à ce crédit d'impôt lors de la publication du *Point sur la situation économique et financière du Québec* en décembre 2014, soit l'imposition d'un seuil de dépenses minimales de 50 000 $ pour les sociétés dont l'actif est inférieur ou égal à 50 millions de dollars, ont significativement réduit l'avantage accordé aux PME par rapport aux grandes entreprises.

▪ Le maintien du crédit d'impôt

À partir des constats auxquels elle est arrivée, la commission recommande le maintien du crédit d'impôt dans sa forme actuelle, soit plus précisément :

— le maintien à 14 % du taux du crédit d'impôt pour recherche scientifique et développement expérimental pour les grandes entreprises;

— le maintien à 30 % du taux du crédit d'impôt pour recherche scientifique et développement expérimental pour les PME;

— la mise en place de mesures budgétaires afin de soutenir la commercialisation des résultats de la recherche et du développement pour les PME[44].

[44] Pour plus de détails, voir la sixième section du volume 3 du présent rapport.

■ Le crédit d'impôt pour le développement des affaires électroniques

Le secteur visé par ce crédit d'impôt n'est pas sujet à une compétition aussi forte que celle observée dans d'autres secteurs. Bien que les entreprises de services en technologies de l'information soient en partie mobiles, une fraction de leurs activités à plus forte valeur ajoutée ne peut être délocalisée qu'avec un risque élevé de nuire à la qualité des services.

De plus, il s'agit d'un secteur arrivé à maturité, pour lequel une aide fiscale importante ne semble plus justifiée.

Le gouvernement a cependant déjà annoncé que ce crédit d'impôt serait en vigueur jusqu'au 31 décembre 2025.

▪ Le maintien jusqu'à son terme prévu du crédit d'impôt

La commission recommande que le crédit d'impôt pour le développement des affaires électroniques soit maintenu jusqu'à son terme prévu, soit jusqu'au 31 décembre 2025, mais qu'il ne soit pas reconduit par la suite.

▪ Une voie non retenue

La commission a évalué la possibilité de soustraire les contrats publics de l'admissibilité au crédit d'impôt. Cette possibilité n'a pas été retenue, car ses effets économiques seraient incertains et pourraient réduire la compétitivité des plus petites entreprises, diminuant la compétition dans le secteur.

■ Le crédit d'impôt relatif à l'intégration des technologies de l'information dans les PME manufacturières

L'un des objectifs du crédit d'impôt pour le développement des affaires électroniques était de favoriser l'implantation des technologies de l'information dans les entreprises manufacturières québécoises.

Pour ce faire, le gouvernement devrait cibler non pas l'offre de technologies, mais la demande, en agissant directement auprès des entreprises manufacturières québécoises.

À cet effet, la commission recommande que le moratoire concernant le crédit d'impôt pour l'intégration des technologies de l'information dans les PME manufacturières soit levé[45].

---

[45] Pour plus de détails sur ce moratoire, voir : MINISTÈRE DES FINANCES, *Budget 2014-2015 – Plan budgétaire*, juin 2014, p. A.87.

L'intégration des technologies de l'information dans les PME

Les PME sont confrontées à un problème de productivité lié à un important sous-investissement en technologies de l'information, soit en logiciels et en équipements de télécommunication.

- Les PME manquent de liquidités pour investir et procéder à l'intégration des technologies de l'information dans leurs processus d'affaires.
- Les PME affichent un seuil de tolérance au risque beaucoup moins élevé et elles ont un accès au financement plus difficile que les grandes sociétés.

Les PME accusent un retard important dans l'intégration des technologies de l'information par rapport à leurs concurrentes des juridictions voisines.

- L'intégration des progiciels de gestion demeure faible dans les PME québécoises, même si ces progiciels constituent pourtant d'excellents moyens de réaliser des gains de performance concernant l'exploitation et la gestion de l'entreprise.
- Les PME québécoises font bonne figure pour ce qui est de l'utilisation des progiciels de gestion intégrés. Il en est autrement en matière de progiciels de gestion de la relation client et des progiciels de gestion de la chaîne logistique.

Taux d'utilisation des progiciels de gestion dans les PME canadiennes
(en pourcentage)

	Progiciels de gestion intégrés	Progiciels de gestion de la relation client	Progiciels de gestion de la chaîne logistique
Canada	24,9	23,9	12,0
Québec	**32,2**	**22,2**	**8,0**
Ontario	24,5	27,3	15,9
Colombie-Britannique	17,4	22,6	9,9

Source : Cefrio, NetPME 2011 – L'utilisation des TIC par les PME canadiennes et québécoises.

❑ Une révision de l'aide à l'investissement

■ Le congé fiscal pour les grands projets d'investissement (C2i)

Ce congé fiscal permet d'attirer les investissements directs étrangers, mais également d'encourager les entreprises établies au Québec à procéder à d'importants projets d'expansion.

Selon toute probabilité, il s'agit de projets qui ne se seraient pas réalisés au Québec sans cette aide. Ces investissements ont le potentiel d'être réalisés dans toutes les régions du Québec.

En ciblant des projets dont les retombées sont significatives, ce congé fiscal constitue un outil stratégique intéressant.

▪ Le maintien de la mesure et sa réévaluation

La commission recommande le maintien du congé fiscal pour les grands projets d'investissement (C2i).

À son terme prévu en 2015, un examen des résultats obtenus devrait cependant être réalisé afin de vérifier ses impacts réels et son utilisation avant sa prolongation.

■ Le crédit d'impôt à l'investissement

Le crédit d'impôt à l'investissement remplace l'ancien crédit d'impôt pour les régions sur les salaires. Bien qu'il soit préférable à l'ancien crédit sur les salaires, il ne s'agit pas pour la commission d'une aide efficace à l'investissement.

En 2008, le rapport du Groupe de travail sur l'investissement des entreprises mentionnait qu'une réduction du taux général d'imposition à 10 % était préférable à un crédit d'impôt généralisé à l'investissement[46].

▪ La non-reconduction du crédit d'impôt

La commission recommande l'abolition immédiate des taux du crédit d'impôt de base à l'investissement, applicables aux régions centrales.

Pour les régions admissibles à un taux bonifié, soit les zones éloignées et les régions intermédiaires, la commission en recommande l'abolition complète en 2018. Jusqu'à son abolition, le taux applicable dans ces régions serait ajusté en fonction de l'abolition immédiate du crédit d'impôt applicable aux régions centrales.

Actuellement, le taux dans les régions centrales est de 8 % pour les PME et de 4 % pour les sociétés dont le capital versé est supérieur ou égal à 500 millions de dollars. Comme il serait aboli, le taux applicable dans les zones éloignées et les régions intermédiaires serait réduit de 8 points de pourcentage pour les PME et de 4 points de pourcentage pour les grandes entreprises, et cela jusqu'à l'abolition complète du crédit d'impôt.

---

[46] *L'investissement au Québec : on est* pour – *Rapport du Groupe de travail sur l'investissement des entreprises*, Québec, mars 2008, page 167.

Le rapport du Groupe de travail sur l'investissement des entreprises

Le Groupe de travail sur l'investissement des entreprises a été mis en place en 2007 afin d'« aider le gouvernement à identifier des moyens d'accroître l'investissement pour soutenir la croissance économique »[1]. Présidé par Pierre Fortin, le groupe de travail était composé d'Andrée Corriveau et de Jean Boivin.

Au terme de ses travaux, en mars 2008, le groupe de travail a remis au gouvernement un rapport comprenant 21 recommandations.

La recommandation n° 2 se lit comme suit :

> Le groupe de travail recommande au gouvernement d'abaisser le taux général d'imposition du revenu des sociétés à 10 % d'ici 2012, plutôt que d'introduire un crédit d'impôt généralisé à l'investissement[2].

Le groupe de travail justifie cette recommandation en soulignant que des analyses multiples confirment que l'impôt sur le revenu des sociétés a un impact négatif majeur sur l'investissement.

Un crédit d'impôt généralisé à l'investissement a plusieurs désavantages, dont son appropriation par les fournisseurs de biens d'équipement et l'exclusivité de l'avantage accordé au capital tangible.

Le groupe de travail précise cependant qu'un crédit d'impôt ciblé sur un objectif économique ou social majeur est un outil d'intervention qui donne de la flexibilité et que le gouvernement ne peut se permettre d'abandonner[3].

1 *L'investissement au Québec : on est pour – Rapport du Groupe de travail sur l'investissement des entreprises*, Québec, 2008, p. XXIII.
2 *Ibid.*, p. 167.
3 *Ibid.*, p. 168.

❑ Une révision de l'aide fiscale aux entreprises du secteur culturel

L'aide fiscale accordée aux entreprises du secteur culturel comprend sept principaux crédits d'impôt, soit :

— le crédit d'impôt pour la production cinématographique ou télévisuelle québécoise;

— le crédit d'impôt pour services de production cinématographique;

— le crédit d'impôt pour la production d'enregistrements sonores;

— le crédit d'impôt pour la production de spectacles;

— le crédit d'impôt pour l'édition de livres;

— le crédit d'impôt pour doublage de films;

— le crédit d'impôt pour la production d'évènements ou d'environnements multimédias présentés à l'extérieur du Québec.

La valeur totale de ces crédits d'impôt représentera 196 millions de dollars à l'horizon 2018-2019.

La commission considère souhaitable de maintenir cet appui au secteur culturel.

Ces aides fiscales ne poursuivent pas que des buts économiques. Elles visent également à offrir aux citoyens du Québec une production culturelle originale – principalement en langue française –, et à faire rayonner la culture québécoise à l'international.

Par ailleurs, la numérisation multiplie les fenêtres de diffusion des contenus culturels. Les productions québécoises sont en compétition avec des productions étrangères disposant de moyens financiers importants.

La commission recommande donc le maintien ou la bonification de certaines mesures. Elle recommande néanmoins que soient revus, voire éliminés, certains de ces crédits.

Plus précisément, la commission recommande :

— le maintien du crédit d'impôt pour la production cinématographique ou télévisuelle québécoise, avec l'ajout d'un plafond sur les salaires admissibles;

— l'abolition à terme du crédit d'impôt pour services de production cinématographique;

— la bonification du crédit d'impôt pour la production d'enregistrements sonores et du crédit d'impôt pour production de spectacles, avec l'ajout d'un plafond sur les salaires admissibles de 100 000 $ par emploi par année;

— la bonification du crédit d'impôt pour doublage de films;

— la bonification du taux du crédit d'impôt pour édition de livres;

— le maintien du crédit d'impôt pour la production d'évènements d'environnement multimédias présentés à l'extérieur du Québec.

Le soutien au secteur culturel : les organismes à but lucratif et les organismes à but non lucratif

L'aide fiscale apportée au secteur culturel ne bénéficie qu'à une partie des organismes culturels, soit les organismes à but lucratif. Par définition, en effet, les crédits d'impôt ne s'adressent pas aux organismes à but non lucratif, qui sont non imposables.

Si on prend par exemple le cas des spectacles, les spectacles de chanson, de variété, de musique populaire non chantée et de théâtre sont principalement associés à des productions soutenues par des crédits d'impôt. Par contre, les spectacles de danse et de musique classique sont en majorité produits par des organismes à but non lucratif financés en grande partie par des mesures budgétaires.

■ Le crédit d'impôt pour la production cinématographique ou télévisuelle québécoise

Ce crédit est le plus important, il représente 110 millions de dollars sur une dépense totale de 196 millions de dollars pour les sept crédits d'impôt au secteur culturel.

Il s'agit d'un crédit d'impôt important pour toute l'industrie cinématographique et télévisuelle québécoise, puisqu'il soutient la production québécoise.

- **Le maintien du crédit d'impôt, avec l'ajout d'un plafond sur les salaires admissibles**

La commission recommande que soit maintenu ce crédit d'impôt, pour une période d'au moins cinq ans, afin d'assurer la stabilité du financement du secteur.

La commission recommande cependant que soit ajouté un plafond de 100 000 $ par emploi par année aux salaires admissibles au crédit d'impôt, afin d'en limiter les coûts et d'éviter les abus. Il n'existe actuellement aucun plafond aux salaires admissibles.

■ Le crédit d'impôt pour services de production cinématographique

Ce crédit d'impôt représente une dépense de 60 millions de dollars. Il vise à soutenir les productions cinématographiques étrangères tournées au Québec.

Bien que les tournages étrangers permettent à des techniciens et à des artistes québécois de travailler sur des plateaux disposant de moyens financiers importants, le crédit d'impôt pour services de production cinématographique ne constitue pas une aide directe à la culture québécoise.

Malgré les perceptions, la rentabilité de ces productions pour le Québec est peu concluante. Même si les juridictions renchérissent pour les attirer, de nombreuses études, la plupart américaines, montrent le peu de retombées réelles.

Les analyses internes réalisées par le ministère des Finances indiquent elles aussi que le crédit d'impôt québécois n'est pas rentable[47].

Le coût de ce crédit a été en forte augmentation depuis le début des années 2010, en raison d'une bonification de l'aide. La dépense fiscale est passée de 14 millions de dollars en 2009 à plus de 50 millions de dollars à partir de 2010.

- **L'abolition à terme du crédit d'impôt**

La commission recommande donc que le statu quo soit maintenu pour les cinq prochaines années, afin que l'industrie puisse s'adapter. Le crédit d'impôt serait ensuite graduellement aboli entre 2020 et 2023.

---

47 Pour plus de détails, voir la sixième partie du volume 3 du présent rapport.

■ Le crédit d'impôt pour la production d'enregistrements sonores et le crédit d'impôt pour la production de spectacles

Ces deux crédits d'impôt visent directement la production culturelle québécoise et sont relativement peu coûteux.

Le crédit d'impôt pour la production d'enregistrements sonores (1 million de dollars) appuie l'enregistrement de disques par les artistes québécois, alors que le crédit d'impôt pour la production de spectacles (14 millions de dollars) appuie la création de spectacles de diverses natures.

La commission reconnaît l'apport important de ces deux crédits d'impôt pour la création culturelle au Québec, tant en matière musicale qu'en matière de spectacles.

▪ La bonification des crédits d'impôt, avec l'ajout d'un plafond sur les salaires admissibles

La commission recommande de bonifier le taux du crédit d'impôt, afin de le ramener au taux en vigueur avant le budget de juin 2014. Cette bonification aurait un coût pour le gouvernement de 3 millions de dollars.

La commission recommande cependant un resserrement aux salaires admissibles à ces crédits d'impôt. La commission recommande l'application d'un plafond de 100 000 $ par emploi par année aux salaires admissibles. Actuellement, aucun plafond n'est appliqué.

Un suivi similaire à celui appliqué en recherche et développement devrait être effectué, afin de s'assurer que ce plafond ne soit pas contourné par l'utilisation d'entreprises liées sur la base de la notion de lien de dépendance.

■ Le crédit d'impôt pour doublage de films

Le crédit d'impôt pour doublage de films permet que des films étrangers, surtout américains, soient doublés en français au Québec. Le doublage des films par des artistes québécois permet aux Québécois d'avoir accès à des versions françaises culturellement plus près de la culture québécoise et de la voix québécoise.

Cette activité représente également pour les artistes un revenu d'appoint leur permettant de mieux vivre de leur métier.

Il s'agit d'un secteur à très forte compétition internationale, où les coûts ainsi que la taille du marché influencent grandement la décision de localisation.

▪ La bonification du crédit d'impôt

Le doublage de film fait face à une compétition très forte. La commission recommande de bonifier le taux du crédit d'impôt, afin de le ramener au taux en vigueur avant le budget de juin 2014. Cette bonification entraînerait un coût additionnel de 1 million de dollars.

La commission remarque cependant que l'application du crédit d'impôt a eu un effet à la hausse sur les salaires du secteur. Il apparaît donc qu'une réflexion sur le niveau des salaires s'impose, pour accroître la compétitivité du Québec. Considérant la structure par projet de cette industrie, il serait cependant difficile d'appliquer un plafond aux salaires admissibles à même le crédit d'impôt.

La hausse des salaires dans le domaine du doublage de films

Depuis l'introduction du crédit d'impôt pour doublage de films, la rémunération des comédiens a absorbé une part non négligeable de l'augmentation de la valeur des contrats dans l'industrie du doublage et a connu la croissance la plus importante en termes relatifs.

En effet, le montant consacré à la rémunération des comédiens est passé de 24,4 % de la valeur totale des contrats en 1998 à 28,9 % en 2008.

Au cours de la même période, la rémunération des autres services professionnels est restée relativement constante (un peu plus de 20 % de la valeur totale des contrats).

Répartition des coûts des contrats de doublage entre 1998 et 2008
(en milliers de dollars, sauf indication contraire)

		Coût de la main-d'œuvre					
Année	Valeur des contrats	Rémunération des comédiens	En %	Rémunération autres services	En %	Masse salariale totale	Autres coûts de doublage
1998	8 703,2	2 123,9	24,4	1 757,1	20,2	3 881,0	4 822,2
2001	12 705,6	3 140,4	24,7	2 852,0	22,4	5 992,4	6 713,2
2005	17 564,9	4 684,9	26,7	3 586,7	20,4	8 271,6	9 293,3
2008	23 600,0	6 809,8	28,9	4 758,8	20,2	11 568,6	12 031,4

Source : Société de développement des entreprises culturelles et ministère des Finances du Québec.

■ Le crédit d'impôt pour l'édition de livres

Le crédit d'impôt offre un soutien à la création littéraire québécoise. Son coût est de 7 millions de dollars.

La commission considère cet appui mieux ciblé que la détaxation de la TVQ sur les livres vendus au Québec[48].

En effet, la détaxation des livres s'applique à la vente de tout livre papier, édité au Québec comme ailleurs. Ainsi, elle s'applique aussi bien aux livres importés qu'aux livres québécois. Le crédit d'impôt pour l'édition de livres quant à lui ne vise que les éditeurs québécois.

▪ La bonification du crédit d'impôt

La commission recommande de bonifier le taux du crédit d'impôt, afin de le ramener au taux en vigueur avant le budget de juin 2014. Cette bonification entraînerait un coût additionnel de 1,5 million de dollars.

■ Le crédit d'impôt pour la production d'évènements ou d'environnements multimédias diffusés à l'extérieur du Québec

Le crédit d'impôt soutient la diffusion de productions de créateurs québécois usant de nouvelles technologies afin de produire des événements ou des environnements multimédias.

Ce crédit permet la diffusion d'œuvres originales à l'international et le rayonnement du Québec.

▪ Le maintien du crédit d'impôt

La commission recommande que le statu quo soit maintenu concernant ce crédit d'impôt.

---

[48] Voir à la page 145.c

5. L'IMPOSITION DU GAIN EN CAPITAL

Comme à l'impôt sur le revenu des particuliers, la commission recommande une révision du traitement fiscal du gain en capital pour les sociétés.

L'inclusion partielle des gains en capital pour les sociétés a représenté une dépense fiscale de 361 millions de dollars en 2013.

Le taux d'inclusion de 50 % actuellement en vigueur, identique au taux dont bénéficient les particuliers, est arbitraire. Il a été mis en place dans un contexte fiscal où l'imposition des sociétés se faisait à un taux largement plus élevé qu'aujourd'hui.

Ainsi, la commission recommande que les gains en capital soient inclus à 100 % dans le revenu imposable, avec une compensation visant à tenir compte de l'inflation, selon la méthode proposée pour l'impôt sur le revenu des particuliers.

Tout comme dans la recommandation concernant l'imposition du gain en capital pour les particuliers, ce changement nécessite une coordination avec les autres provinces et le gouvernement fédéral afin de maintenir la compétitivité du régime fiscal québécois.

Certaines exclusions seraient à prévoir dans le cas de réorganisations de sociétés.

TROISIÈME PARTIE :
LES TAXES À LA CONSOMMATION

Les différentes recommandations de la commission concernant les taxes à la consommation sont présentées en quatre sections, consacrées respectivement à :

— la révision des taux des taxes à la consommation;

— l'application de nouvelles taxes;

— la révision des dépenses fiscales;

— la perception des taxes liées au commerce électronique.

1. LA RÉVISION DES TAUX DES TAXES À LA CONSOMMATION

La commission recommande l'augmentation du taux de certaines taxes à la consommation. Ces augmentations de taux dégageraient des revenus fiscaux accrus de 2,665 milliards de dollars.

De nombreux travaux ont été effectués au cours des dernières années dans les pays développés, afin d'analyser l'impact des différents modes d'imposition sur la croissance économique. De manière générale, ces études démontrent que les impôts sur le revenu ont des incidences plus dommageables que les taxes à la consommation.

Une plus grande utilisation des taxes à la consommation, en contrepartie d'une diminution de l'imposition du revenu, stimulerait donc la croissance économique du Québec.

1.1 La hausse du taux de la TVQ

Le taux actuel de la TVQ est de 9,975 %. Avec la TPS, le taux combiné s'établit à 14,975 %.

❑ Un taux inférieur à plusieurs pays

Ce taux combiné est inférieur au taux appliqué dans la plupart des pays de l'OCDE. Il est également plus bas que le taux moyen de l'ensemble des pays membres (19,1 %)[49].

Dans 21 des 34 pays de l'OCDE, la taxe sur la valeur ajoutée est de 20 % ou plus. Dans les pays scandinaves, le taux se situe à 24 % ou 25 %.

■ Un contexte nord-américain à prendre en compte

Le contexte nord-américain limite cependant la hausse pouvant être envisagée par le Québec.

Aux États-Unis, aucune taxe fédérale sur la valeur ajoutée n'est appliquée, mais certains états possèdent une taxe de vente. Au Canada, le taux de taxe de vente combiné est en moyenne de 12,3 %. Seule la Nouvelle-Écosse applique une taxe de vente provinciale supérieure à celle du Québec, soit 10 %.

❑ Faire passer le taux de la TVQ à 11 %

La commission recommande donc une augmentation de 1,025 point de pourcentage du taux de la TVQ, le portant à 11 %.

Le taux combiné de la TVQ et de la TPS passerait ainsi à 16 %, un taux toujours inférieur à ce qui est observé dans de nombreux pays, mais raisonnable dans le contexte canadien et nord-américain.

Cette augmentation permettrait de dégager des revenus de 1,294 milliard de dollars.

Afin de compenser les plus démunis pour l'augmentation de la TVQ, la commission recommande une bonification du crédit d'impôt pour la solidarité de 310 millions de dollars. En tenant compte de cette compensation, les revenus nets associés à cette hausse de taxe seraient de 984 millions de dollars.

---

[49] Pour plus de détails, voir la septième partie du volume 3 du présent rapport.

1.2 La hausse du taux de la taxe sur les primes d'assurance

Au Québec, les primes d'assurance ne sont pas soumises à la TVQ, mais à la taxe sur les primes d'assurance établie au taux de 9 %.

Il existe une exception, soit l'assurance individuelle de personnes – telle que l'assurance vie, l'assurance maladie et l'assurance accident – pour laquelle les primes ne sont pas taxées.

❑ Harmoniser à 11 % le taux de la taxe sur les primes d'assurance avec celui de la TVQ

La commission recommande que le taux de la taxe sur les primes d'assurance soit harmonisé avec celui de la TVQ, et soit établi à 11 %. Les primes d'assurance de personnes qui en sont actuellement exemptées le demeureraient.

Cette augmentation permettrait de dégager des revenus de 391 millions de dollars.

1.3 Une application du principe de taxe de luxe : la hausse du droit d'immatriculation additionnel sur les véhicules de luxe

L'application du principe de taxe de luxe dans le contexte de la TVQ peut difficilement être applicable. Il existe cependant déjà un droit d'immatriculation additionnel appliqué aux véhicules de luxe.

Ce droit d'immatriculation additionnel est actuellement de 1 % sur la valeur excédant 40 000 $ d'un véhicule.

❑ Une hausse du taux du droit d'immatriculation additionnel pour les véhicules de luxe pour les véhicules de plus de 50 000 $

La commission recommande d'augmenter et de moduler ce droit additionnel pour les véhicules de plus de 50 000 $.

Ainsi, le taux :

— demeurerait à 1 % sur la tranche de valeur excédant 40 000 $, sans excéder 50 000 $;

— passerait de 1 % à 2 % sur la tranche de valeur excédant 50 000 $, sans excéder 60 000 $;

— passerait de 1 % à 3 % sur la tranche de valeur excédant 60 000 $.

Cette mesure permettrait de dégager un revenu de 11 millions de dollars.

■ L'exclusion des véhicules électriques

La commission recommande également que les véhicules électriques ne soient plus soumis à ces droits additionnels afin de récompenser leurs bénéfices environnementaux.

❑ Un autre droit d'immatriculation additionnel ayant récemment fait l'objet d'une augmentation

Il existe également une contribution applicable aux véhicules munis de moteurs de forte cylindrée.

Cette dernière venant d'être augmentée par le gouvernement dans *Le point sur la situation économique et financière du Québec*, la commission ne croit pas qu'une hausse additionnelle doive être appliquée. Elle appuie cependant la hausse annoncée.

Ces deux droits ont l'avantage de constituer également une forme d'écofiscalité, favorable au principe de développement durable.

1.4 La hausse du taux de certaines taxes spécifiques

Certains biens sont soumis, en plus de la TVQ, à une taxe spécifique. Ces taxes spécifiques sont calculées selon un taux unitaire par quantité transigée de ces biens plutôt que selon un pourcentage de leur prix de vente.

C'est le cas des taxes sur les produits du tabac, sur les boissons alcooliques et sur les carburants. La commission propose des changements à chacune de ces taxes.

❑ La taxe spécifique sur les produits du tabac

La taxe sur les produits du tabac constitue un des meilleurs moyens de lutter contre le tabagisme.

La comparaison de la taxation actuelle de ces produits au Québec, avec celle applicable dans les juridictions limitrophes, laisse une marge de manœuvre permettant une augmentation additionnelle.

■ Une augmentation de 5 $ par cartouche de 200 cigarettes sur cinq ans

La commission recommande que le taux de la taxe spécifique sur les produits du tabac soit augmenté de 1 $ par année par cartouche de 200 cigarettes pendant cinq années.

Cette augmentation permettrait de dégager des revenus de 160 millions de dollars à terme.

Le gouvernement devrait cependant demeurer vigilant, afin d'éviter une reprise des activités de contrebande. Il devrait à cet égard assurer le suivi de la situation.

■ L'exigence d'un permis de vente

La commission recommande également d'exiger la possession d'un permis de vente de produits du tabac devienne obligatoire pour les commerçants.

L'imposition de détention d'un permis au coût annuel de 250 $ permettrait de dégager un revenu de 2 millions de dollars annuellement.

Il existe actuellement un service d'inspection des détaillants du tabac au Québec, assuré par le Service de lutte contre le tabagisme du ministère de la Santé et des Services sociaux, dans le cadre de l'application de la Loi sur le tabac. Le service évalue par exemple la conformité de l'affichage et de l'étalage des produits du tabac. Ce service d'inspection représente des coûts pour le gouvernement. L'instauration d'un permis tarifé pour les points de vente de tabac permettrait de le financer.

Le cas de la cigarette électronique

La cigarette électronique est un produit non encore homologué au Canada. Jusqu'à maintenant, aucune production de cigarette électronique n'a obtenu l'autorisation d'une mise en marché au pays.

Tant que les analyses sur la composition de ce produit ne seront pas terminées, la commission ne peut déterminer si ce produit pourrait être considéré comme faisant partie de la même catégorie que les produits du tabac.

Aucune recommandation n'a donc pu être formulée par la commission, en ce qui concerne la taxation spécifique des cigarettes électroniques.

❑ La taxe spécifique sur les boissons alcooliques à l'égard de la bière

La taxe spécifique sur les boissons alcooliques s'applique à la bière, au vin et aux spiritueux. Pour la bière, le taux de la taxe est actuellement de 0,63 $ par litre, alors que pour le vin et les spiritueux, ce taux est de 1,40 $ par litre.

Le prix observé dans les juridictions limitrophes, incluant les taxes, permettrait une augmentation additionnelle dans le cas de la bière.

Cet écart de prix découle non seulement des taxes applicables, mais également de l'effet sur le prix des différentes règles d'encadrement de la vente – vente libre ou vente contrôlée par l'État.

■ Une augmentation de 0,39 $ par litre sur cinq ans

La commission recommande que la taxe sur les boissons alcooliques soit augmentée de 0,078 $ par litre de bière chaque année pendant cinq ans.

Cette mesure permettrait de dégager des revenus de 210 millions de dollars annuellement à terme.

❑ La taxe spécifique sur les carburants à l'égard de l'essence et du diesel

La taxe spécifique sur les carburants est applicable à des taux différents selon le type de carburant. Elle est ainsi de 19,2 cents par litre pour l'essence et de 20,2 cents par litre pour le diesel.

L'essence et le diesel utilisés pour les transports constituent une source importante de gaz à effet de serre. Le transport automobile engendre également des problèmes de congestion routière, dont les conséquences économiques sont importantes.

Ces externalités négatives justifient l'imposition d'une taxation significative afin de modifier les comportements.

■ Une augmentation de 0,05 $ par litre sur cinq ans

La commission recommande donc d'augmenter la taxe sur les carburants à l'égard de l'essence et du diesel de 1 cent par litre par année pendant cinq ans, afin d'envoyer un signal clair en faveur d'une réduction de la consommation, tout en donnant le temps aux contribuables de s'adapter.

À terme, cette proposition permettrait de dégager 600 millions de dollars de revenus fiscaux. Ceci s'ajouterait aux effets anticipés de l'application du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre.

Le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre

Le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre est un mécanisme de marché flexible servant à induire un coût carbone dans les décisions d'affaires (investissement, production, etc.) tout en favorisant la mise en place de technologies propres.

Les entreprises les plus performantes ayant réduit leurs émissions de gaz à effet de serre en deçà de leurs droits pourront vendre l'excédent de leurs droits sur le marché du carbone, ce qui permettrait de récupérer en tout ou en partie le coût de leurs investissements.

Les entreprises qui émettront plus de gaz à effet de serre que leurs droits pourront choisir d'investir dans des technologies vertes ou d'acheter des droits d'émission pour remplir leurs obligations réglementaires.

Deux phases

La mise en œuvre du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre était prévue en deux phases. Ainsi, les entreprises émettant plus de 25 kilotonnes d'équivalent CO_2 doivent compenser leurs émissions de gaz à effet de serre par des droits du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre :

- depuis 2013 pour le secteur industriel et de la production d'électricité;
- depuis 2015 pour les distributeurs de carburants et de combustibles fossiles.

2. L'APPLICATION DE NOUVELLES TAXES

2.1 Une taxe possible sur les services Internet résidentiels, pour soutenir notamment le financement de la culture

Plusieurs produits culturels, en particulier les pièces musicales ou les films téléchargés, proviennent de fournisseurs situés à l'extérieur du Québec. Ces fournisseurs n'ont pas l'obligation de percevoir la TVQ, et le Québec perd plusieurs millions de dollars en revenus.

De plus, le partage de contenu culturel sur Internet peut réduire les revenus que tirent les artistes de leurs créations.

La commission recommande donc au gouvernement d'étudier la possibilité d'imposer une taxe sur les services Internet résidentiels, afin de soutenir notamment le financement de mesures existantes ou nouvelles visant la culture.

❑ Une illustration

Au Québec en 2014, un peu plus de 2,8 millions de ménages utilisaient Internet à la maison pour un coût annuel moyen, taxes exclues, d'environ 420 $.

Ainsi, à titre illustratif, pour dégager des revenus d'environ 50 millions de dollars annuellement avec une telle taxe, il faudrait :

— imposer une taxe d'un peu plus de 4 % sur le coût des services Internet;

— imposer une taxe fixe de 17,45 $ par année (ou 1,45 $ par mois) par ménage ayant un accès à Internet.

Cela s'ajouterait aux taxes de vente déjà applicables sur ces services.

3. LA RÉVISION DES DÉPENSES FISCALES

Le rapport présente les résultats de l'analyse effectuée des dépenses fiscales concernant les taxes à la consommation et les recommandations qui en découlent en deux sections.

— La première section présente de manière ordonnée les recommandations concernant la plupart des dépenses fiscales analysées.

— La deuxième section est consacrée à certaines mesures fiscales spécifiques, demandant une explication plus complète.

3.1 Les recommandations concernant la plupart des dépenses fiscales

À la suite de l'application de la grille d'analyse qu'elle a définie, la commission en arrive aux recommandations qui suivent.

❑ Abolir certaines dépenses fiscales

La commission recommande l'abolition de sept dépenses fiscales concernant les taxes à la consommation.

■ Des mesures peu utilisées ou dont les objectifs seraient mieux atteints par d'autres moyens

La commission recommande d'abolir certaines mesures parce qu'elles touchent trop peu de contribuables, qu'elles sont inéquitables envers d'autres contribuables ou que les objectifs qu'on cherche à atteindre seraient mieux servis par des mesures de nature budgétaire :

— le remboursement à l'égard des ouvre-portes automatiques pour l'usage des personnes handicapées;

Il s'agit d'une mesure très ciblée et ne bénéficiant annuellement qu'à une dizaine de contribuables. L'objectif visé par cette mesure serait mieux servi par une aide budgétaire.

— l'exemption accordée à la Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal;

La mesure est une exemption particulière découlant d'une loi propre à cet organisme. Aucun autre organisme à but non lucratif ne bénéficie d'un tel traitement. L'appui à cet organisme n'est pas remis en cause, mais un tel traitement différent ne semble pas justifié. Au besoin, le gouvernement peut soutenir l'organisme financièrement par d'autres moyens.

— la réduction des taux de la taxe spécifique à l'égard de la bière vendue par les microbrasseries ainsi que celle à l'égard des boissons alcooliques vendues par les producteurs artisanaux;

Ces réductions visent à améliorer la capacité concurrentielle des petits producteurs de bière, de vin, de cidre et de toute autre boisson alcoolique. Ces mesures sont contraires au principe de neutralité et donnent un avantage à des petits producteurs dans un secteur particulier par rapport à d'autres petits producteurs dans un autre secteur d'activité. De plus, la taxe spécifique sur les boissons alcooliques a été mise en place pour tenir compte des externalités négatives que peut engendrer la consommation d'alcool, et ces externalités existent autant pour les petits producteurs que pour les grands.

— la détaxation des couches pour enfants et d'articles d'allaitement;

Même si la détaxation des couches et des articles d'allaitement peut être intéressante d'un point de vue politique, elle est contraire au principe de neutralité. Il existe d'autres moyens pour aider plus efficacement les familles avec de jeunes enfants.

L'étude d'Alain Charlet et de Stéphane Buydens produite à la demande de la commission et portant sur les taxes à la consommation abonde d'ailleurs dans ce sens[50].

---

[50] Voir : Alain CHARLET et Stéphane BUYDENS, *L'expérience internationale et les tendances actuelles en matière d'impôts sur la consommation*, décembre 2014, dans le volume 5 du présent rapport.

— la détaxation des livres;

La détaxation des livres est une particularité du régime de la TVQ. En effet, la TPS s'applique aux livres. La détaxation des livres a été mise en place afin de favoriser l'industrie du livre qui est au cœur de la spécificité québécoise et afin de maintenir l'accessibilité de ce produit culturel. Or, la détaxation n'est pas le meilleur moyen d'atteindre ces objectifs. Il serait plus approprié de taxer les livres et de réallouer les sommes dégagées à l'industrie du livre et à sa promotion.

— le remboursement de taxe accordé aux acheteurs d'habitations résidentielles neuves;

Le remboursement de taxe accordé aux acheteurs d'habitations résidentielles neuves a été mis en place pour que la propriété résidentielle demeure accessible pour une grande partie des ménages et que l'application de la TVQ n'ait qu'un impact négligeable sur le prix des maisons neuves. La commission recommande que ce taux de remboursement de taxe soit graduellement ramené à zéro.

— le remboursement de taxe accordé aux locateurs d'immeubles d'habitation résidentiels neufs.

Le remboursement de taxe accordé aux locateurs d'immeubles d'habitation résidentiels neufs visait à réduire une partie de la TVQ que les acheteurs et les constructeurs d'immeubles d'habitations devaient payer au départ. La commission recommande que ce taux de remboursement de taxe soit graduellement ramené à zéro, pour assurer un traitement similaire à celui des acheteurs d'habitations résidentielles neuves.

TABLEAU 22

Mesures identifiées comme devant être abolies – Taxes à la consommation

Nom de la mesure	Nombre de bénéficiaires en 2011	Impact financier pour le gouvernement (en M$)
1. Remboursement à l'égard des ouvre-portes automatiques pour l'usage des personnes handicapées	n. d.	—
2. Exemption accordée à la Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal	n. d.	—
3. Réduction du taux de la taxe spécifique à l'égard de la bière vendue par les microbrasseries ainsi que celle à l'égard des boissons alcooliques vendues par les producteurs artisanaux;	101	16
4. Détaxation des couches pour enfants et d'articles d'allaitement	n. d.	14
5. Détaxation des livres [1]	n. d.	—
6. Remboursement de la taxe accordé aux acheteurs d'habitations résidentielles neuves	28 100	132
7. Remboursement de la taxe accordé aux locateurs d'immeubles d'habitation résidentiels neufs	3 000	35
TOTAL	—	**197**

n.d. : Le nombre de bénéficiaire n'est pas disponible en raison de données insuffisantes ou manquantes.
(1) Les sommes dégagées seraient allouées vers des mesures budgétaires.

❑ Resserrer les paramètres d'application de certaines dépenses fiscales

La commission recommande que les paramètres d'application de cinq dépenses fiscales concernant les taxes à la consommation soient resserrés.

■ Des mesures de remboursement liées à l'instauration de la TVQ

La commission recommande que soient resserrés les paramètres de certaines mesures de remboursement de taxes liées à l'instauration de la TVQ et qui sont toujours en place, soit :

— certaines mesures de remboursement de taxe accordée à des organismes (organismes de bienfaisance, organismes sans but lucratif, écoles, collèges, universités, hôpitaux, municipalités) afin de neutraliser l'effet de l'instauration de la TVQ en 1992 et encore en vigueur;

Il s'agit :

— du remboursement de taxe accordé aux organismes de bienfaisance et certains organismes sans but lucratif (taux de 50 %);

— du remboursement de taxe accordé aux écoles, aux collèges et aux universités (taux de 47 %);

— du remboursement de taxe accordé aux hôpitaux (taux de 51,5 %);

— du remboursement de taxe accordé aux municipalités (taux de 50 %).

La commission recommande que les taux de remboursement de taxe accordés aux organismes désignés soient graduellement ramenés à zéro. Les organismes touchés devraient être compensés entièrement par des transferts budgétaires. Cette recommandation ne dégage aucune somme pour la réforme fiscale.

■ Une mesure relative à la taxe sur les carburants

La commission recommande le resserrement des paramètres d'une mesure de réduction du taux de la taxe sur les carburants, soit :

— la réduction du taux de la taxe sur les carburants à l'égard des aéronefs.

Cette réduction devrait être diminuée de 1 cent suite à la décision de l'Ontario d'augmenter de 4 cents le taux de la taxe applicable sur son territoire. Le taux applicable au Québec demeurerait ainsi compétitif.

TABLEAU 23

Mesures identifiées comme devant être resserrées – Taxes à la consommation

Nom de la mesure	Nombre de bénéficiaires en 2012	Impact financier pour le gouvernement (en M$)
1. Remboursement de taxe accordé aux organismes de bienfaisance et certains organismes sans but lucratif	14 100	—
2. Remboursement de taxe accordé aux écoles, aux collèges et aux universités	370	—
3. Remboursement de taxe accordé aux hôpitaux	140	—
4. Remboursement de taxe accordé aux municipalités	1 100	—
5. Réduction du taux de la taxe sur les carburants à l'égard des aéronefs	n. d.	4,5
TOTAL		**4,5**

n.d. : Le nombre de bénéficiaire n'est pas disponible en raison de données insuffisantes ou manquantes.

❑ Maintenir le statu quo à l'égard des autres mesures

La commission recommande que le statu quo soit maintenu pour 32 mesures fiscales concernant les taxes à la consommation.

■ Des mesures reconnaissant certains produits ou services particuliers

La commission recommande que le statu quo soit maintenu concernant des mesures visant à reconnaître certains produits ou services particuliers, soit :

— la détaxation des médicaments sur ordonnance;

— la détaxation d'appareils médicaux;

— l'exonération des services d'enseignement;

— l'exonération des services de garde d'enfants et de soins personnels;

— l'exonération des services municipaux usuels;

— l'exonération des services municipaux de transports en commun;

— l'exonération des fournitures par les organismes de bienfaisance et les organismes sans but lucratif;

— les mesures d'allègement relatives au secteur des congrès;

— l'exonération des services de santé;

— l'exonération des traversiers, routes et ponts à péage, ceux-ci faisant déjà l'objet d'une tarification;

— l'exemption à l'égard de l'assurance individuelle de personnes;

— l'exemption à l'égard de certains régimes d'assurance obligatoire, soit des régimes publics.

■ Des mesures visant la simplification administrative

La commission recommande le maintien du statu quo pour des mesures dont le but est de simplifier l'administration de la TVQ pour certains organismes, soit :

— la méthode simplifiée pour les organismes de bienfaisance;

— la méthode rapide pour les petites entreprises;

— la méthode rapide pour les organismes de services publics admissibles;

— la méthode simplifiée de calcul des remboursements de la taxe sur les intrants;

Il faut noter que la méthode simplifiée de calcul des remboursements partiels de la TVQ pour les organismes de services publics admissibles devrait être abolie, conformément à la recommandation de la commission d'abolir les remboursements de taxe accordés aux organismes publics présentée précédemment.

— l'exclusion des petits fournisseurs du champ d'application de la TVQ.

Le seuil actuel de 30 000 $ mériterait d'être revu à la hausse, mais ceci doit se faire simultanément avec le seuil appliqué par le gouvernement fédéral à l'égard de la TPS.

■ Des mesures nécessaires à l'harmonisation

La commission recommande que le statu quo soit maintenu dans le cas de mesures pour lesquelles il est requis qu'il y ait une harmonisation avec le régime de taxation fédéral, soit :

— l'exonération des loyers résidentiels;

— l'exonération (détaxation) des services financiers;

— les importations non taxables;

— le traitement particulier pour les frais de représentation.

■ Des mesures reconnaissant l'usage de carburant comme intrant

La commission recommande le maintien du statu quo concernant des mesures d'exemption ou de remboursement de la taxe sur les carburants visant à reconnaître l'usage de carburant comme intrant d'entreprises, soit :

— les exemptions et les remboursements accordés aux agriculteurs et aux pêcheurs;

— le remboursement accordé aux entreprises agricoles, forestières et minières concernant des véhicules hors route;

— les exemptions et les remboursements accordés au secteur industriel.

- **Des mesures favorables à l'environnement à l'égard de la taxe sur les carburants**

La commission recommande que le statu quo soit maintenu pour certaines mesures favorables à l'environnement à l'égard de la taxe sur les carburants, soit :

— l'exemption à l'égard du gaz propane;

— le remboursement accordé aux transporteurs en commun;

— le remboursement à l'égard du biodiesel.

- **Des mesures visant à protéger certains secteurs de la concurrence internationale ou à éviter le déplacement d'activités économiques**

La commission recommande le maintien du statu quo pour des mesures visant à protéger certains secteurs face à la concurrence internationale ou à éviter les déplacements d'activités économiques, soit :

— l'exemption et le remboursement de la taxe sur les carburants accordés au secteur de l'aviation;

— l'exemption et le remboursement de la taxe sur les carburants à l'égard des bateaux commerciaux.

- **D'autres mesures**

La commission recommande également le maintien du statu quo pour d'autres mesures pour des raisons diverses, soit :

— l'exonération des ventes d'immeubles résidentiels ou à usage personnel non neufs;

Cette exemption vise à éviter l'application en cascade de la TVQ qui serait contraire au principe à la base d'une taxe sur la valeur ajoutée.

— le remboursement accordé aux salariés et aux associés;

La mesure permet d'assurer la cohérence entre un salarié et un travailleur autonome à l'égard de certaines dépenses.

— le remboursement à l'égard du carburant alimentant un moteur utilisé aux fins non propulsives de l'équipement d'un véhicule.

L'octroi de ce remboursement permet de refléter le principe à la base du régime de la taxe sur les carburants, qui est essentiellement d'assujettir les produits servant à l'alimentation de moteurs propulsifs.

TABLEAU 24

Mesures identifiées comme devant rester inchangées – Taxes à la consommation

Nom de la mesure	Nombre de bénéficiaires en 2012	Coût (en M$)
1. Détaxation des médicaments sur ordonnance	n. d.	351
2. Détaxation d'appareils médicaux	n. d.	74
3. Exonération des services d'enseignement	n. d.	116
4. Exonération des services de garde d'enfants et de soins personnels	n. d.	130
5. Exonération des services municipaux usuels	n. d.	99
6. Exonération des services municipaux de transports en commun	n. d.	82
7. Exonération des fournitures par les organismes de bienfaisance et les organismes à but non lucratif	n.d.	n. d.
8. Mesures d'allègement relatives au secteur des congrès	n.d.	f
9. Exonération des services de santé	n. d.	296
10. Exonération des traversiers routes et ponts à péage	n. d.	4
11. Exclusion des petits fournisseurs du champ d'application de la TVQ	298 000	138
12. Exonération des loyers	n. d.	611
13. Exonération (détaxation) des services financiers	n. d.	148
14. Importations non taxables	n.d.	n. d.
15. Traitement particulier pour les frais de représentation	332 000	29
16. Exemption à l'égard de l'assurance individuelle de personne	n. d.	392
17. Exemption à l'égard de certains régimes d'assurance obligatoire, soit des régimes publics	n.d.	n. d.
18. Méthodes simplifiées pour les organismes de bienfaisance	880	4
19. Méthode rapide pour les petites entreprises	9 000	f
20. Méthode rapide pour les organismes de services publics admissibles	90	f
21. Méthode simplifiée de calcul des remboursements de la taxe sur les intrants	n.d.	n. d.

TABLEAU 24

Mesures identifiées comme devant rester inchangées – Taxes à la consommation (suite)

Nom de la mesure	Nombre de bénéficiaires en 2012	Coût (en M$)
22. Exemptions et les remboursements de la taxe sur les carburants accordés aux agriculteurs et aux pêcheurs	n.d.	f
23. Remboursement de la taxe sur les carburants accordé aux entreprises, agricoles, forestière et minières concernant des véhicules hors route	n. d.	26
24. Exemptions et les remboursements de la taxe sur les carburants accordés au secteur industriel	n.d.	n. d.
25. Remboursement de la taxe sur les carburants à l'égard du carburant alimentant un moteur utilisé aux fins non propulsives de l'équipement d'un véhicule	n. d.	18
26. Exonération de la taxe sur les carburants à l'égard du propane	n.d.	n. d.
27. Remboursement de la taxe sur les carburants accordé aux transporteurs en commun	n. d.	24
28. Remboursement de la taxe sur les carburants à l'égard du biodiesel	n.d.	f
29. Exemption et le remboursement de la taxe sur les carburants accordé au secteur de l'aviation	n.d.	n. d.
30. Exemption et le remboursement de la taxe sur les carburants à l'égard des bateaux commerciaux	n.d.	n. d.
31. Exonération des ventes d'immeubles résidentiels ou à usage personnel non neuf	n.d.	n. d.
32. Remboursement accordé aux salariés et aux associés	n. d.	24
TOTAL		**2 566**

f : Le coût fiscal est inférieur à 2 M$.
n.d. : Le nombre de bénéficiaires et le coût ne sont pas disponibles en raison de données insuffisantes ou manquantes.

3.2 Les mesures concernant certaines dépenses fiscales spécifiques

Certaines mesures fiscales relatives à des concepts fiscaux plus complexes ou demandant des explications plus complètes sont présentées de manière détaillée. Il s'agit :

— des mesures de réduction de la taxe sur les carburants dans certaines régions;

— de la mesure de détaxation des produits alimentaires de base.

❑ Les mesures de réduction de la taxe sur les carburants dans certaines régions

Le gouvernement accorde des réductions de la taxe sur les carburants depuis 1982 dans les régions frontalières et depuis 1985 dans les régions éloignées.

— Dans les régions éloignées, la réduction est offerte en raison des coûts liés au transport.

  Depuis 1995, les propriétaires de véhicules de promenade des régions éloignées bénéficient également d'une réduction des droits d'immatriculation pour compenser les coûts liés au transport.

— Dans les régions frontalières, la réduction est offerte pour que la position concurrentielle des détaillants d'essence québécois de ces régions, par rapport à celle de leurs compétiteurs situés dans des juridictions limitrophes du Québec, ne soit pas affectée par la taxation du produit au Québec.

  Le prix de l'essence moins élevé dans les juridictions limitrophes s'explique essentiellement par une taxation moindre du produit.

La commission constate que pour ce qui est des coûts de transport, une déduction additionnelle pour l'application de l'impôt sur le revenu a été accordée aux PME manufacturières dans le budget 2014-2015 afin de réduire le handicap des entreprises concernées.

Par contre, les détaillants d'essence des régions frontalières sont toujours confrontés à un problème de concurrence, en raison des différences existant avec les juridictions voisines.

■ La suppression de la réduction de la taxe sur les carburants pour les régions éloignées

La commission recommande :

— la suppression de la réduction de la taxe sur les carburants de la taxe sur les carburants dans les régions éloignées;

— le maintien de la réduction pour les régions frontalières;

— le maintien de la réduction des droits d'immatriculation pour les régions éloignées.

La suppression de la réduction pour les régions éloignées permettrait également de simplifier le régime fiscal, en diminuant le nombre de taux applicables de la taxe sur les carburants.

❑ La mesure de détaxation des produits alimentaires de base

Actuellement, la plupart des produits alimentaires vendus dans les épiceries ou les dépanneurs sont considérés comme des produits alimentaires de base détaxés. La plupart des pays de l'Union européenne, à l'exception du Royaume-Uni et de l'Irlande notamment, imposent une forme de taxation aux produits alimentaires, souvent à un taux inférieur.

Il faut noter que la détaxation complète des aliments, bien qu'elle vise a priori à ce que les plus démunis soient en mesure de répondre à leurs besoins essentiels, profite davantage aux contribuables à haut revenu.

■ Une réflexion concernant la révision de la détaxation actuelle

La commission recommande ainsi d'envisager à moyen terme :

— d'élargir la liste des produits alimentaires taxables;

— d'imposer un taux réduit sur les autres produits actuellement détaxés, égal à 4 % par exemple.

Il s'agit d'une réflexion de moyen terme, les changements ne pouvant être mis en œuvre avant 2018 en raison de l'entente actuelle d'harmonisation avec le gouvernement fédéral.

Ce changement devrait s'accompagner d'un ajustement correspondant du crédit d'impôt pour la solidarité, afin que les plus démunis ne soient pas pénalisés.

■ La taxation des produits alimentaires « nocifs »

La commission recommande également d'évaluer la faisabilité d'utiliser la taxation afin de réduire la consommation de certains produits alimentaires « nocifs » pour la santé, dont les boissons sucrées.

Il faut bien noter que l'on ne dispose que de quelques preuves empiriques pour confirmer l'existence d'un lien entre ce type de taxation et la lutte contre l'obésité et les maladies qui en découlent. Néanmoins, la commission voit l'imposition d'une telle taxe comme un signal témoignant de l'importance accordée à ce problème.

Les sommes dégagées devraient être réinvesties dans la lutte contre l'obésité afin d'avoir un effet réel. On pense notamment à l'éducation et à la sensibilisation dans les écoles ou à des mesures générales d'information, telles que l'indication claire des calories et de la valeur nutritionnelle des aliments dans les restaurants.

4. LA PERCEPTION DES TAXES LIÉES AU COMMERCE ÉLECTRONIQUE

La généralisation d'Internet a entraîné une véritable révolution dans les relations commerciales, avec l'introduction, puis le développement du commerce électronique.

Sur le plan fiscal, le développement du commerce électronique soulève des problèmes majeurs, pour ce qui est de la perception de la taxe de vente comme de celle des impôts sur le revenu.

Les autorités fiscales ont de grandes difficultés à appliquer les règles de taxation aux transactions commerciales réalisées de façon électronique, lorsque ces transactions ont été réalisées avec un fournisseur situé hors du territoire contrôlé par ces autorités. Les nouvelles technologies permettent maintenant de faire affaire au Québec et d'y avoir une forte présence économique, sans y posséder d'établissement stable ni y exploiter d'entreprise – et donc sans être assujetti à l'impôt sur le revenu.

Ce problème n'est pas particulier au Québec, et affecte toutes les juridictions.

❑ La perception de la taxe de vente

Pour ce qui est de la perception de la taxe de vente, le problème est maintenant largement connu.

■ Une estimation des pertes fiscales

Dans le cas du Québec, Revenu Québec estimait en 2012 à 165 millions de dollars les pertes fiscales subies par l'État québécois en raison des achats en ligne effectués par des Québécois auprès de fournisseurs établis hors du Canada.

Il est difficile d'estimer les pertes liées aux achats en ligne effectués par des Québécois auprès de fournisseurs établis dans une autre province, mais il s'agit vraisemblablement d'un montant significatif. Le chiffre de 300 millions de dollars a déjà été avancé par Revenu Québec.

Il s'agit d'évaluations à considérer avec prudence, peu de données étant disponibles concernant le commerce électronique.

Ces chiffres donnent certainement une idée de l'ampleur du problème, ne serait-ce qu'en raison de la croissance extrêmement rapide du commerce électronique.

■ Il y a urgence d'agir

La commission souligne que les pertes fiscales ainsi subies par l'État québécois sont considérables et qu'elles ne pourront qu'augmenter dans l'avenir, si le problème de perception de la taxe de vente sur les transactions commerciales effectuées électroniquement n'est pas réglé.

Il y a donc urgence d'agir, mais les initiatives à prendre ne sont pas faciles à définir et à mettre en place.

■ La situation actuelle : aucune règle particulière pour le commerce électronique

Au Québec, comme dans le reste du Canada, il n'existe pas de règles particulières concernant le commerce électronique dans les lois actuelles de la taxe de vente du Québec (TVQ) ainsi que de la taxe sur les produits et services ainsi que de la taxe de vente harmonisée du gouvernement fédéral (TPS/TVH).

Les transactions commerciales électroniques sont donc soumises aux règles générales de la TVQ ainsi que de la TPS/TVH, et assujetties aux lois fiscales actuelles.

■ La source des difficultés

Le problème vient de l'impossibilité, pour le Québec comme pour le Canada, de contraindre des fournisseurs à s'inscrire lorsqu'ils sont situés à l'extérieur de leur territoire de contrôle et qu'ils n'ont ni présence physique ni présence significative sur ce territoire.

Pour le Québec, les problèmes de perception de la TVQ concernent aussi bien les transactions effectuées par des fournisseurs du reste du Canada que les transactions impliquant des fournisseurs de pays étrangers.

■ Un constat : il n'y a pas de solution simple

Le problème soulevé par l'application des règles fiscales existantes pour le commerce électronique est majeur et complexe, et la commission constate qu'il n'y a pas de solution simple.

▪ Les transactions effectuées par des fournisseurs situés dans le reste du Canada

Pour ce qui est des transactions par Internet effectuées par des fournisseurs situés dans le reste du Canada, la situation actuelle devrait pouvoir être en partie corrigée, si le gouvernement fédéral acceptait de collaborer avec le gouvernement du Québec à cette fin.

La commission recommande que le gouvernement du Québec entreprenne des discussions avec le gouvernement fédéral afin que ce dernier accepte d'administrer, pour le compte du gouvernement du Québec, les inscriptions qui deviendraient obligatoires dans le régime de la TVQ pour les entreprises situées à l'extérieur du Québec effectuant des fournitures au Québec sans y avoir de présence physique ou significative.

▪ Les transactions effectuées par des fournisseurs de pays étrangers

Dans le cas des transactions par Internet effectuées par des fournisseurs de pays étrangers, le problème de la perception des taxes de vente est à l'ordre du jour des travaux de l'OCDE. Les défis fiscaux liés à l'économie numérique sont au premier rang des discussions en cours entre les principaux pays développés[51].

La commission recommande que le gouvernement du Québec fasse pression sur le gouvernement fédéral afin qu'il intensifie ses efforts dans le cadre des travaux en cours de l'OCDE.

Une consultation du gouvernement fédéral sur la planification fiscale internationale des entreprises multinationales

Dans son budget de 2014, le gouvernement du Canada a annoncé un processus de consultation sur la planification fiscale internationale effectuée par les entreprises multinationales.

Parmi les questions proposées, le gouvernement invitait les parties prenantes à faire connaître leurs avis sur les mesures qu'il devait prendre pour assurer la perception efficace des taxes de vente à l'égard des ventes en ligne aux Canadiens conclues par des vendeurs situés à l'étranger.

Plus précisément, le gouvernement se demandait s'il devait procéder comme d'autres pays le font, et exiger des vendeurs situés à l'étranger qu'ils s'inscrivent et perçoivent la taxe locale. Ces consultations se sont tenues du 11 février au 11 juin 2014.

Selon l'étude demandée par la commission intitulée *L'expérience internationale et les tendances actuelles en matière d'impôts sur la consommation* :

> [...] certains contributeurs semblent soutenir cette approche en particulier en ce qui concerne les ventes effectuées par des non-résidents à des non-inscrits en considérant que cela permettrait de mettre les opérateurs étrangers et canadiens sur un pied d'égalité alors que les non-résidents bénéficient à l'heure actuelle d'un avantage concurrentiel dans la mesure où les non-inscrits n'autocotisent que très rarement la TPS/TVH sur leurs achats[1].

1 Étude « L'expérience internationale et les tendances actuelles en matière d'impôts sur la consommation ».

51 OCDE, *Plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices*, 19 juillet 2013.

- **La faisabilité d'autres initiatives**

La commission s'interroge sur la faisabilité d'autres initiatives, comme :

— imposer la responsabilité de percevoir et de verser les taxes de vente aux institutions financières de paiement par l'intermédiaire desquelles toutes les transactions numériques sont effectuées;

— inciter les entreprises étrangères à imposer les taxes de vente sur les biens et les services vendus au Canada et au Québec pour une question d'image de citoyen corporatif (mandataires volontaires) en leur facilitant la tâche sur le plan administratif;

— signer un certain nombre d'ententes transfrontalières avec d'autres juridictions pour le partage d'information.

La commission est d'avis que le gouvernement du Québec devrait assumer un leadership dans ce dossier, parmi l'ensemble des provinces canadiennes.

❑ La perception des impôts sur le revenu des sociétés

Dans le cas de la perception des impôts sur le revenu des sociétés, le problème est directement lié à la notion d'établissement stable et le problème existe tant sur le plan interprovincial qu'international.

L'OCDE propose plusieurs pistes de solution, afin notamment de modifier la définition d'établissement stable en y ajoutant la présence numérique significative.

Tout comme pour la perception des taxes de vente lors des transactions effectuées avec des pays étrangers en utilisant le commerce électronique, la commission recommande que le gouvernement du Québec fasse pression sur le gouvernement fédéral pour qu'il intensifie ses efforts dans le cadre des travaux en cours de l'OCDE.

QUATRIÈME PARTIE :
LA TARIFICATION

Les différentes recommandations de la commission concernant la tarification sont présentées en deux sections, consacrées respectivement à :

— la tarification des services de garde à contribution réduite;

— la tarification d'Hydro-Québec.

1. LA TARIFICATION DES SERVICES DE GARDE À CONTRIBUTION RÉDUITE

Dans le cadre de ses travaux, la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise avait pour mandat d'évaluer la possibilité de fiscaliser certaines tarifications afin de tenir compte de la capacité de payer des utilisateurs de services publics tout en tenant compte des impacts sur les taux marginaux implicites d'imposition.

La tarification des services de garde s'inscrit précisément dans ce mandat.

La commission aborde successivement :

— la fiscalisation d'un tarif unique, dans le cas des services de garde à contribution réduite;

— le cas des services de garde en milieu scolaire.

❑ Une recommandation antérieure à l'annonce des changements retenus par le gouvernement

À la demande du ministre des Finances, la commission a établi sa recommandation concernant la tarification des services de garde à contribution réduite avant que le gouvernement n'annonce des changements à cet égard en novembre 2014[52].

La section qui suit résume l'analyse et la recommandation de la commission, en prenant comme point de départ le tarif unique de 7,30 $ par jour et non le nouveau mode de financement annoncé depuis par le gouvernement.

Les changements retenus par le gouvernement diffèrent de la recommandation formulée par la commission. La commission souhaite cependant maintenir sa recommandation.

La commission estime que le nouveau mode de tarification annoncé par le gouvernement en novembre 2014, et qui doit s'appliquer à court terme, pourrait être un premier pas vers les modalités qu'elle propose. En effet, il faut noter que la proposition de la commission apporte toujours une économie pour les familles.

Le gouvernement pourrait de plus dégager des économies additionnelles de 101 millions de dollars par rapport au nouveau mode de financement annoncé par le gouvernement.

---

52 L'avis de la commission a été transmis au ministre des Finances à sa demande le 18 novembre 2014. On en trouvera la reproduction intégrale dans le volume 4 du présent rapport.

1.1 La fiscalisation d'un tarif unique

La commission recommande une révision du mode de financement des services de garde à contribution réduite par la fiscalisation d'un tarif unique. Cette révision vise avant tout à assurer la pérennité du réseau des services de garde à contribution réduite.

La commission s'est ainsi assurée, dans la définition de sa proposition, de ne pas alourdir le coût des services de garde pour la plupart des familles, par rapport à un financement à 7,30 $ par jour – et même à le réduire, pour les ménages à faible ou à moyen revenu.

Il ne s'agit pas d'une remise en cause du fondement du réseau, mais d'une révision de son mode de financement.

■ Des coûts réduits pour les familles

Cette révision du financement des services de garde permettrait de réduire le coût net des places en service de garde pour les familles ayant un revenu inférieur à 110 000 $ environ.

— Le revenu médian des familles monoparentales se situant à 30 800 $, la majorité de celles-ci verrait leur coût net de garde quotidien diminué. À 120 000 $ de revenu annuel, la hausse du coût net de garde serait d'à peine 0,61 $ par jour.

— Le revenu familial médian des familles biparentales est quant à lui de 81 800 $, soit un niveau de revenu où le tarif net est moins élevé qu'actuellement. À 120 000 $ de revenu familial annuel, la hausse du coût net de garde serait de seulement 1,04 $ par jour.

■ Des économies pour le gouvernement

Pour le gouvernement du Québec, la révision proposée permettrait également de dégager une économie annuelle de 263 millions de dollars[53] :

— par une augmentation du coût net pour les familles en fonction de leurs revenus de 114 millions de dollars;

— par une contribution accrue du gouvernement fédéral, découlant de l'application de la déduction pour frais de garde et de ses effets sur certains transferts sociofiscaux, ce qui représenterait annuellement 149 millions de dollars[54].

---

53 Si on tient compte des modifications tarifaires proposées par le gouvernement dans *Le point sur la situation économique et financière du Québec* de décembre 2014, une économie nette de 101 millions de dollars pourrait être réalisée au-delà de l'économie annoncée.

54 Sont incluses les mesures annoncées par le gouvernement fédéral le 30 octobre 2014, soit le fractionnement du revenu pour les familles, la bonification de 100 $ à 160 $ par enfant de moins de six ans du versement mensuel de la Prestation universelle pour la garde d'enfants et la hausse du plafond de 7 000 $ à 8 000 $ de la déduction pour frais de garde pour ces familles.

■ Le coût net pour les familles

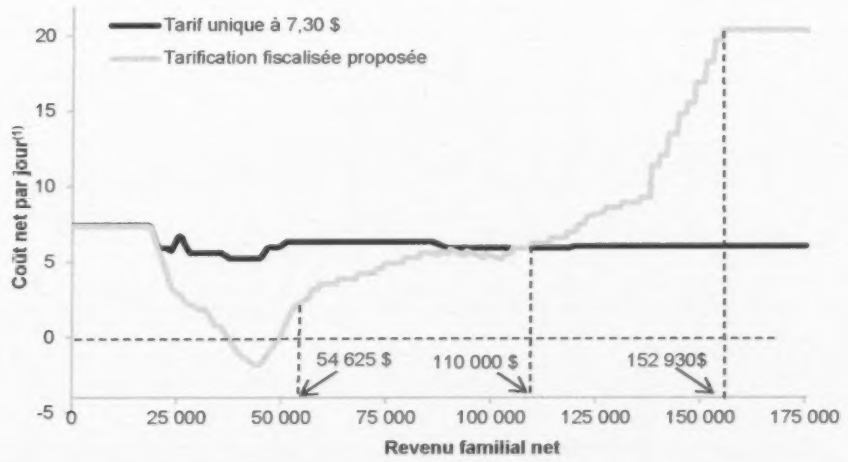
Le graphique ci-après illustre le coût net, en fonction du revenu familial, pour une famille ayant un enfant et deux revenus égaux.

Initialement, le coût net est fixe puis chute à partir d'un revenu net d'environ 20 000 $. Ceci s'explique par la déduction fédérale qui n'a pas d'effet lorsqu'il n'y a pas d'impôt à payer.

À partir d'un revenu familial d'environ 40 000 $ par année, le coût net augmente progressivement en fonction du revenu, mais il demeure inférieur au coût à tarif de 7,30 $ par jour jusqu'à un niveau de revenu familial avoisinant les 110 000 $, point où se croisent les deux courbes.

GRAPHIQUE 10

Illustration du coût net par jour dans la situation à tarif unique à 7,30 $ et selon la tarification fiscalisée proposée pour un couple ayant un enfant et deux revenus égaux – 2015
(en dollars)



(1) Incluant la fiscalité fédérale.

■ Le détail de la fiscalisation proposée

Le scénario que propose la commission consiste à fixer le tarif brut, avant la compensation fiscale, à 35 $, et à le rendre admissible au crédit d'impôt remboursable pour frais de garde du Québec, qui serait bonifié. Le tarif serait ensuite indexé annuellement.

Ce tarif ne constitue pas le coût réel supporté par les familles puisqu'elles bénéficieraient d'une aide du gouvernement du Québec et du gouvernement fédéral.

— Le taux du crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants du Québec serait porté de 75 % à 80 % pour les familles à faible revenu et maintenu à ce niveau jusqu'à un revenu familial de 54 625 $.

— Le tarif donnerait droit au montant maximal de la déduction pour frais de garde du gouvernement fédéral.

La subvention versée par le gouvernement aux organismes offrant de tels services serait en contrepartie réduite pour maintenir au niveau actuel le financement d'une place en service de garde à contribution réduite.

■ Des avantages additionnels

En plus des avantages déjà énoncés, ce scénario permettrait de diminuer le coût des services de garde pour les familles à faible et à moyen revenu n'ayant pas accès à une place dans le réseau subventionné.

En effet, la bonification du crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfants s'appliquerait tant aux familles ayant recours au réseau subventionné qu'à celles ayant recours au réseau non subventionné.

De même, le scénario permettrait de créer une plus grande neutralité entre le réseau subventionné et le réseau non subventionné. Sans fiscalisation, l'application du tarif unique crée des situations où certaines familles supportent un coût pour une place subventionnée supérieur au coût pour une place non subventionnée en raison des avantages fiscaux auxquels donne droit la place non subventionnée. Dans d'autres cas, une place non subventionnée peut avoir un coût significativement supérieur à celui d'une place subventionnée malgré les avantages fiscaux applicables. Par la fiscalisation proposée, le coût net d'une place à 35 $ dans le réseau non subventionné devient équivalent à celui d'une place subventionnée.

Par ailleurs, ce scénario n'aurait pas d'impact négatif significatif sur la problématique des taux marginaux implicites d'imposition élevés. En effet, la commission s'est assurée d'une réduction lente du taux du crédit en fonction du revenu, particulièrement dans la zone de revenus la plus touchée par la problématique des taux implicites marginaux d'imposition élevés.

■ Prendre en compte le problème de liquidités pour certaines familles

La mise en place de ce scénario nécessite toutefois la prise en compte de l'impact, pour les familles, de devoir financer au départ un tarif brut plus élevé, ce qui peut poser un problème de liquidités pour plusieurs d'entre elles.

La commission note que cette situation est déjà vécue par les familles dont les enfants fréquentent les garderies non subventionnées.

Le Québec a mis en place un système de versement anticipé du crédit d'impôt pour frais de garde, sur une base mensuelle. Ce système devrait être adapté, afin de répondre à un nombre accru de bénéficiaires du crédit d'impôt, et cela, afin de s'assurer que toutes les familles touchées par le changement pourront en bénéficier, et ce, dès son entrée en vigueur.

1.2 Le cas des services de garde en milieu scolaire

La révision du mode de financement proposé par la commission en ce qui concerne les services de garde à contribution réduite ne peut être appliquée directement aux services de garde en milieu scolaire puisque :

— le coût d'une place est largement inférieur en raison de la nature bien différente du service offert;

— la part assumée par les parents est déjà plus importante.

La commission recommande l'application d'une révision respectant le principe de fiscalisation, mais adaptée à la particularité de la garde en milieu scolaire.

— Le plein tarif de 12,73 $ serait initialement chargé aux parents.

— Un nouveau crédit d'impôt calqué sur le crédit d'impôt proposé pour garde d'enfants en milieu préscolaire serait accordé à l'égard de ces frais afin d'en réduire le coût.

Les paramètres de ce nouveau crédit seraient cependant ajustés de façon à ce que la contribution parentale soit modulée en fonction du revenu, mais le tout à coût nul pour le gouvernement et les familles prises dans leur ensemble.

■ La protection des familles à faible ou moyen revenu

Comme dans le scénario recommandé pour les services de garde à contribution réduite, les familles dont le revenu familial est inférieur à environ 110 000 $ ne paieraient pas plus cher que sous le tarif à 7,30 $ par jour et une bonne partie d'entre elles verraient leur coût net réduit. Pour les familles dont le revenu est supérieur à 110 000 $, le coût net augmenterait en fonction du revenu.

Ainsi, les familles à faible ou moyen revenu bénéficieraient d'une réduction du coût net, alors que le coût augmenterait seulement pour celles dont le revenu est plus élevé.

2. LA TARIFICATION D'HYDRO-QUÉBEC

Le Québec bénéficie de tarifs d'électricité plus bas que dans la plupart des autres juridictions. Ces tarifs bas représentent un avantage pour les consommateurs.

Ils impliquent néanmoins des revenus moindres pour l'État, actionnaire unique d'Hydro-Québec, en plus de ne pas inciter à réduire la surconsommation.

La commission formule trois recommandations concernant la tarification de l'électricité au Québec et permettant de dégager des revenus additionnels, soit :

— l'augmentation de 0,8 cent le kilowattheure du coût du bloc patrimonial;

— l'imposition d'une taxe sur la surconsommation d'électricité dans le secteur résidentiel;

— l'engagement d'une réflexion à plus long terme concernant la tarification variant selon la période de la journée.

2.1 L'augmentation de 0,8 cent par kilowattheure du coût du bloc patrimonial

Le coût de l'électricité du bloc patrimonial fixé par le gouvernement entre dans le calcul des tarifs d'électricité chargés aux consommateurs. Ce prix est actuellement indexé annuellement, la valeur de l'indexation étant versée au Fonds des générations.

❑ L'augmentation du coût du bloc patrimonial

La commission recommande d'augmenter de 0,8 cent par kilowattheure le coût du bloc patrimonial sur deux ans et de maintenir ensuite son indexation.

Les revenus additionnels produits par cette hausse serviraient au financement de la réforme fiscale proposée par la commission, en utilisant les sommes dégagées respectivement pour les particuliers et pour les sociétés.

Les revenus découlant de l'indexation continueraient d'être versés au Fonds des générations.

Cette mesure permettrait de dégager des revenus totaux de 1,123 milliard de dollars, soit :

— 623 millions de dollars auprès des particuliers;

— 500 millions de dollars auprès des sociétés.

❑ L'impact de la mesure

Par le passé, les grands clients industriels souscrivant au tarif L n'ont pas été soumis à l'indexation du coût du bloc patrimonial. En supposant que ces clients soient également exemptés de l'augmentation proposée, l'augmentation tarifaire moyenne s'établirait à environ 1,0 cent par kilowattheure pour l'ensemble des autres consommateurs.

À terme, cette mesure aurait un impact limité sur la clientèle résidentielle. L'augmentation annuelle découlant de la mise en place de cette mesure est estimée à :

— 108 $ pour un logement de cinq pièces et demie;

— 196 $ pour une petite maison;

— 257 $ pour une maison de taille moyenne;

— 482 $ pour une grande maison.

TABLEAU 25

Impact de l'augmentation du coût du bloc patrimonial d'électricité de 0,8 ¢/kWh – Clientèle résidentielle

	Prix moyen (en ¢/kWh)		Facture annuelle moyenne (en $)			
					Écart	
Type d'habitation[1]	Avant recommandation	Après recommandation	Avant recommandation	Après recommandation	En $	En %
Logement de cinq pièces et demie	7,37	8,33	854	962	108	12,6 %
Petite maison	7,60	8,59	1 557	1 753	196	12,6 %
Maison de taille moyenne	7,71	8,71	2 042	2 299	257	12,6 %
Grande maison	7,96	8,99	3 824	4 306	482	12,6 %

(1) Selon les cas types présentés dans la demande tarifaire 2015-2016 d'Hydro-Québec.
Source : Données estimatives d'Hydro-Québec.

2.2 L'imposition d'une taxe à la surconsommation d'électricité dans le secteur résidentiel

Le faible coût de l'électricité au Québec incite peu aux économies d'énergie et à un meilleur contrôle de la consommation.

Le tarif domestique (tarif D) se compose :

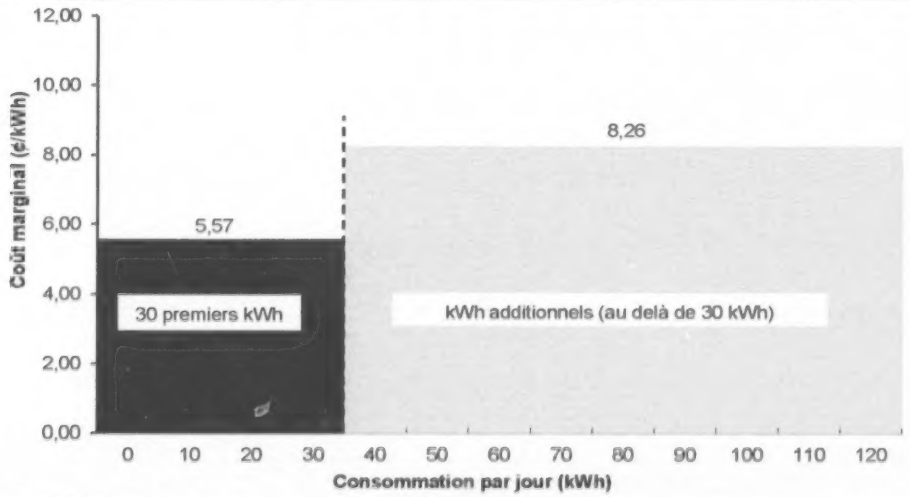
— d'une redevance journalière de 40,64 cents par jour, payable indépendamment de la consommation d'électricité;

— d'un premier palier tarifaire de 5,57 cents par kilowattheure applicable sur les 30 premiers kilowattheures consommés quotidiennement[55];

— d'un second palier tarifaire de 8,26 cents par kilowattheure applicable sur la consommation quotidienne d'électricité excédant les 30 premiers kilowattheures.

GRAPHIQUE 11

Structure du tarif domestique d'électricité
(en cents par kWh)



Note : Tarif en vigueur au 1er avril 2014 auquel s'ajoute la redevance quotidienne de 40,64 cents.

[55] Calculé sur une moyenne quotidienne sur un cycle de facturation de deux mois.

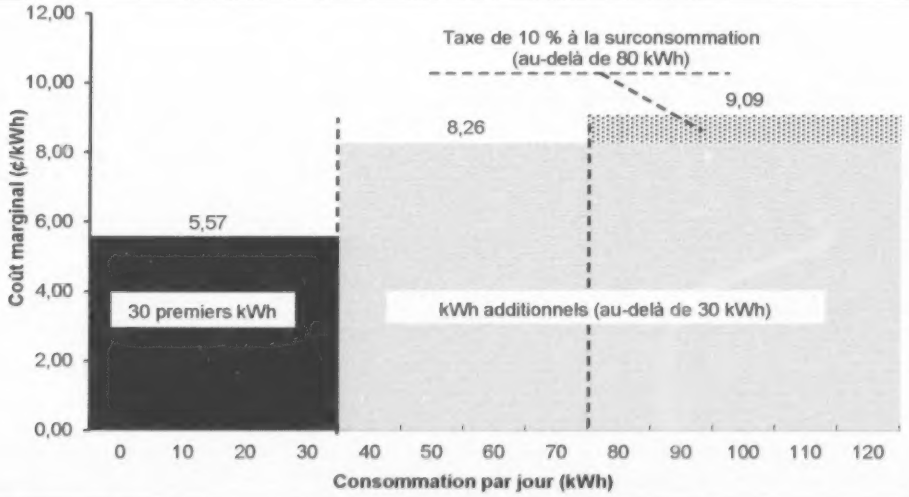
❑ L'imposition d'une taxe de 10 % à la surconsommation d'électricité

La commission recommande l'imposition d'une taxe de 10 % sur la consommation d'électricité domestique moyenne excédant 80 kilowattheures par jour.

La mise en place de cette taxe à la surconsommation d'électricité excédant 80 kWh par jour en moyenne ferait passer le coût de la consommation de 8,26 ¢/kWh à 9,09 ¢/kWh pour cette tranche de consommation. Il s'agirait d'une taxe s'ajoutant au tarif d'Hydro-Québec et non d'un nouveau tarif.

GRAPHIQUE 12

Structure du tarif domestique d'électricité – Avec taxe de 10 % à la surconsommation
(en cents par kWh)



Note : Tarif en vigueur au 1er avril 2014 auquel s'ajoute la redevance quotidienne de 40,64 cents.

❑ L'impact de la mesure

Cette taxe toucherait la clientèle résidentielle consommant le plus d'électricité. À titre d'exemple, la taxe n'aurait pas d'impact pour les personnes résidant dans un logement de type cinq pièces et demie. Pour un type d'habitation plus grand, l'impact annuel découlant de l'imposition de la taxe serait de :

— 8 $ pour une petite maison;

— 36 $ pour une maison de taille moyenne;

— 182 $ pour une grande maison.

Cette mesure permettrait de dégager annuellement 82 millions de dollars.

TABLEAU 26

Impact de l'imposition d'une taxe de 10 % à la surconsommation d'électricité – Clientèle résidentielle

	Prix moyen (en ¢/kWh)		Facture annuelle moyenne (en $)			
					Écart	
Type d'habitation[1]	Avant recommandation	Après recommandation	Avant recommandation	Après recommandation	En $	En %
Logement de cinq pièces et demie	7,37	7,37	854	854	—	—
Petite maison	7,60	7,64	1 557	1 565	8	0,5 %
Maison de taille moyenne	7,71	7,85	2 042	2 078	36	1,8 %
Grande maison	7,96	8,34	3 824	4 006	182	4,8 %

(1) Selon les cas types présentés dans la demande tarifaire 2015-2016 d'Hydro-Québec.
Source : Données estimatives d'Hydro-Québec.

Le tarif d'électricité domestique

La structure actuelle

Actuellement, les consommateurs d'électricité domestiques paient une redevance d'abonnement fixe par jour de 40,64 ¢. Par la suite, les 30 premiers kWh par jour sont facturés à 5,57 ¢/kWh. Le reste de l'énergie est facturé à 8,26 ¢/kWh.

L'impact des changements proposés

Au total, pour la clientèle domestique, en combinant cette taxe à la surconsommation et l'impact de l'augmentation du coût du bloc patrimonial, en moyenne, la facture annuelle moyenne augmenterait de :

- 108 $ pour un logement de cinq pièces et demie;
- 204 $ pour une petite maison;
- 293 $ pour une maison de taille moyenne;
- 664 $ pour une grande maison.

Synthèse des recommandations proposées pour la clientèle résidentielle

	Prix moyen (en ¢/kWh)		Facture annuelle moyenne (en $)			
					Écart	
Type d'habitation[1]	Avant recommandation	Après recommandation	Avant recommandation	Après recommandation	En $	En %
Logement de cinq pièces et demie	7,37	8,33	854	962	108	12,6 %
Petite maison	7,60	8,63	1 557	1 761	204	13,1 %
Maison de taille moyenne	7,71	8,85	2 042	2 335	293	14,4 %
Grande maison	7,96	9,37	3 824	4 488	664	17,4 %

(1) Selon les cas types présentés dans la demande tarifaire 2015-2016 d'Hydro-Québec.
Source : Données estimatives d'Hydro-Québec.

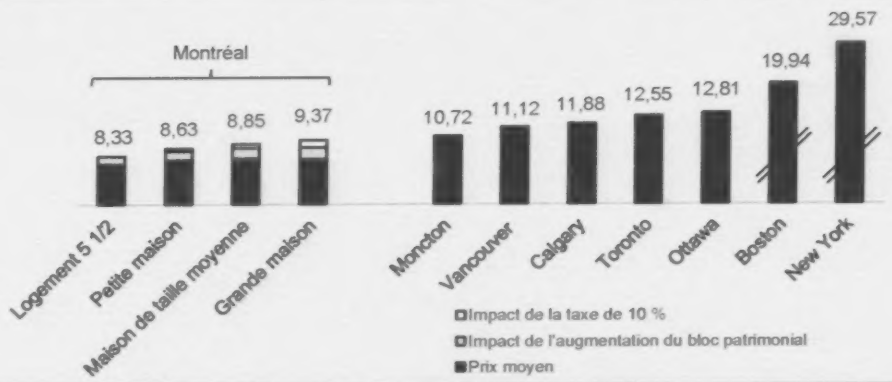
Le tarif d'électricité domestique (suite)

L'impact des deux mesures proposées sur le tarif domestique : une situation toujours concurrentielle

En combinant les deux recommandations proposées par la commission concernant le secteur résidentiel, le prix de l'électricité au Québec demeurerait inférieur à ce que l'on observe ailleurs.

Malgré les mesures, les prix moyens résidentiels à Montréal restent les plus bas. Par exemple, après l'application des mesures, le prix moyen de l'électricité pour une grande maison à Montréal sera de 9,37 ¢/kWh, comparativement à 12,81 ¢/kWh à Ottawa.

Prix moyens domestiques à Montréal (après recommandations) et dans certaines grandes villes nord-américaines
(en ¢/kWh)



Note : Les modifications s'appuient sur la consommation annuelle selon le type d'habitation, soit : 11 590 kWh pour un logement de cinq pièces et demie (966 kWh par mois), 20 494 kWh pour une petite maison (1 708 kWh par mois), 26 484 kWh pour une maison de taille moyenne (2 207 kWh par mois) et 48 062 kWh pour une grande maison (4 005 kWh par mois).

2.3 L'engagement d'une réflexion à plus long terme concernant la tarification variant selon la période de la journée

Une tarification de l'électricité dont la structure varie en fonction de la période de la journée constitue une piste intéressante à explorer.

La tarification différenciée permet de faire varier le coût de l'électricité consommée en fonction de la période de la journée. Ainsi, en période de pointe, le prix augmente afin de refléter le coût plus important de production et de distribution de l'électricité.

Cette tarification permettrait une utilisation plus efficace des ressources électriques québécoises en incitant le consommateur à mieux répartir sa consommation durant la journée afin de réaliser des économies. En contrepartie, le distributeur dégagerait des économies en répondant à une demande plus stable et en diminuant la demande de pointe.

CINQUIÈME PARTIE :
L'ADMINISTRATION FISCALE

Les différentes recommandations de la commission concernant l'administration fiscale sont présentées en deux sections, consacrées respectivement à :

— la lutte contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives;

— un meilleur encadrement des dispositions concernant les fiducies.

1. LA LUTTE CONTRE L'ÉVASION FISCALE, L'ÉVITEMENT FISCAL ET LES PLANIFICATIONS FISCALES AGRESSIVES

L'évasion fiscale et l'évitement fiscal font référence à un ensemble d'initiatives mises en œuvre par certains contribuables – particuliers comme sociétés – afin de réduire le montant de l'impôt à payer[56].

L'évasion fiscale est le comportement observé d'un particulier ou d'une société qui fait intentionnellement des déclarations fausses ou trompeuses, ne respecte pas une loi fiscale, tente d'éluder son impôt, ou encore tente d'obtenir un remboursement auquel il n'a pas droit.

L'évitement fiscal est une planification ne contrevenant à aucune règle particulière de la loi, mais non conforme à l'objet et à l'esprit de la loi.

Certaines planifications fiscales sont à la frontière de l'évitement fiscal. Pour répondre à ces planifications, le Québec a défini le concept de « planification fiscale agressive[57] ».

Les planifications fiscales agressives réduisent l'impôt sans qu'il soit possible de déterminer a priori si cette réduction respecte ou non l'objet et l'esprit de la loi. Les planifications fiscales agressives sont souvent des opérations complexes, comportant plusieurs étapes et faisant appel à des mécanismes sophistiqués.

---

56 Voir à ce sujet : MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *Un portrait général du régime fiscal au Québec*, document d'information préparé à la demande de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, septembre 2014, p. 65.

57 Revenu Québec emploie le terme de « planification fiscale abusive ».

1.1 Des enjeux différents selon le territoire

Pour le Québec, la lutte contre l'évasion fiscale et les réponses à apporter à l'évitement fiscal se présentent très différemment selon que l'on fait référence à des activités directement rattachées au territoire québécois et soumises aux lois du Québec, ou à des activités interprovinciales ou internationales.

❑ Sur le territoire québécois

Sur le territoire québécois, et d'une façon plus générale dans les domaines placés sous sa juridiction, le gouvernement du Québec a confié à Revenu Québec le mandat de lutter contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives.

À cette fin, le gouvernement a doté Revenu Québec d'importants moyens et de pouvoirs d'intervention significatifs, tout en les assortissant d'objectifs exigeants en matière de recettes fiscales à récupérer.

Considérant les gestes déjà posés, la commission recommande que le Québec poursuive la lutte engagée contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives.

Des initiatives majeures et novatrices

Revenu Québec a mis en œuvre plusieurs initiatives majeures et innovatrices, qui ont effectivement permis à l'État québécois de récupérer une partie importante des sommes dues.

La lutte contre l'évasion fiscale

Revenu Québec a engagé plusieurs initiatives afin de lutter de façon efficace contre l'évasion fiscale. On peut principalement citer :

- l'implantation des modules d'enregistrement des ventes dans le secteur de la restauration;
- la présence soutenue de Revenu Québec sur les grands chantiers de construction publics et privés;
- la mise en place de l'attestation de Revenu Québec pour les contrats publics en construction;
- le Programme indices de richesse.

La lutte contre l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives

Pour ce qui est de l'évitement fiscal, le Québec a également été très proactif en matière de contrôle des planifications fiscales agressives.

Le Québec a implanté des outils de contrôle de la conformité, tels que les divulgations préventives obligatoires, les demandes de renseignements pour les fiducies et les prolongations de délai de prescription dans certaines circonstances.

Le Québec a été la première juridiction au Canada à mettre en place des règles visant à lutter contre les planifications fiscales agressives, ce qui a permis au Québec de joindre l'effort engagé par les administrations fiscales des pays développés en faveur de l'intégrité en matière de lutte contre l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives.

Le gouvernement du Canada a introduit à la suite du Québec des règles de déclaration des opérations d'évitement.

Les efforts engagés par le Québec ont eu des résultats. Plusieurs planifications fiscales agressives ont été identifiées et un certain nombre d'entre elles ont été limitées.

Malgré ces efforts, des contribuables continuent d'avoir recours à des planifications fiscales agressives pour éviter l'impôt.

❑ Sur le plan interprovincial

Les efforts de Revenu Québec portent particulièrement sur la lutte contre l'évitement fiscal, et plus spécifiquement contre les planifications fiscales agressives.

Malgré les progrès réalisés, des contribuables ont encore recours à des planifications fiscales indésirables[58].

Pour contrer ces planifications, la coopération entre les provinces est essentielle. Le Québec peut difficilement agir seul. Il doit idéalement éviter une possible double imposition.

La commission recommande au gouvernement du Québec d'intensifier les discussions avec les autres provinces et le gouvernement fédéral, dans le but de favoriser davantage la collaboration entre les différentes juridictions.

Concrètement, cette question devrait être mise à l'ordre du jour de rencontres interprovinciales ou fédérales-provinciales, par exemple dans le cadre des conférences des ministres des Finances ou du Conseil de la fédération.

---

[58] Voir à ce sujet : Gilles N. LARIN, Lyne LATULIPPE et Marwah RIZQY, en collab. avec Carmina CHAN, *La fiscalité internationale et interprovinciale au Québec*, étude pour la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, 20 novembre 2014, dans le volume 5 du présent rapport, p. 97-98.

❑ Sur le plan international

Sur le plan international, la lutte contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives est d'une autre nature. L'évasion fiscale et l'évitement fiscal soulèvent des enjeux d'une envergure majeure et d'une très grande complexité.

Les juridictions que l'on appelle communément les paradis fiscaux se caractérisent par des règles garantissant le secret aux déposants, ce secret étant en général relié à des manœuvres de fraude vis-à-vis du pays d'origine du déposant.

■ Des enjeux considérables

Les questions d'évitement fiscal et de planifications fiscales agressives se posent également sur le plan international à propos d'autres questions, telles que celles reliées :

— à la propriété intellectuelle;

— aux sociétés hybrides;

— aux prix de transfert.

Ces questions complexes soulèvent des enjeux financiers considérables.

Les paradis fiscaux

On considère qu'un État est un paradis fiscal lorsque plusieurs conditions sont remplies.

- Les impôts sont inexistants ou très bas.
- Il existe des lois très strictes en matière de protection du secret bancaire.
- L'administration du régime fiscal manque de transparence.
- Il n'y a pas de véritable collaboration quant à l'échange d'informations avec les autres pays.

En 2000, l'OCDE avait publié une liste de 35 pays considérés comme des paradis fiscaux.

Afin d'être retirés de cette liste, les pays visés ont dû accepter de modifier leurs façons de faire.

■ Une priorité internationale

Les pays développés ont pris graduellement conscience de ces enjeux, de telle sorte que la lutte contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives est maintenant considérée comme une priorité dans les discussions et négociations internationales.

Cette vigoureuse action internationale coïncide avec une sensibilité croissante du public. Dans les pays développés, les citoyens acceptent de plus en plus difficilement l'iniquité du fardeau fiscal résultant de l'évasion fiscale, de l'évitement fiscal et des planifications fiscales agressives.

■ Les réponses à apporter

Dans les faits, la lutte contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives sur le plan international est principalement réalisée par les autorités fiscales fédérales.

De son côté, le Québec est mal outillé pour lutter seul contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives sur le plan international.

▪ Faciliter les échanges d'information

La première façon de lutter contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives sur le plan international consiste à faciliter les échanges d'information entre les administrations fiscales.

▪ L'action internationale en matière de prix de transfert

Un deuxième outil dans la lutte contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives est disponible, avec l'action internationale engagée en matière de prix de transfert.

Pour la commission, le gouvernement du Québec doit clairement manifester sa préoccupation concernant la lutte contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives sur le plan international.

Le Québec devrait appuyer avec force les efforts internationaux de lutte contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives.

La commission recommande que le Québec établisse un centre de savoir-faire concernant la lutte contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives sur le plan international. Une telle initiative représente un moyen pour jouer un rôle de premier plan dans cette lutte.

La commission recommande également que le gouvernement fédéral soit interpellé afin qu'il fasse état aux provinces et à la population de l'importance du problème et des solutions qu'il met ou entend mettre en œuvre.

1.2 La vérification fiscale

La question de l'évasion fiscale et de l'évitement fiscal a amené la commission à aborder la problématique de la vérification fiscale. La commission a constaté que les initiatives de Revenu Québec soulèvent des interrogations et des critiques de la part des contribuables concernés.

Face à ces interrogations et ces critiques, la commission rappelle l'importance de donner à Revenu Québec tous les moyens nécessaires pour lutter contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives.

La commission recommande que des initiatives simples soient mises en œuvre afin d'assurer un meilleur suivi du traitement des dossiers des contribuables.

— La commission fait notamment référence à la numérotation des projets de cotisation. Une telle numérotation permettrait de suivre plus facilement la progression des différents dossiers des contribuables.

— La commission recommande également que le gouvernement évalue la mise en place d'un mécanisme de règlement de conflits.

— De plus, une évaluation du service à la clientèle devrait être effectuée après chaque vérification.

— En dernier lieu, Revenu Québec devrait tenir des statistiques publiques concernant la proportion des avis de nouvelles cotisations maintenus à la suite d'un appel ou d'un litige.

2. UN MEILLEUR ENCADREMENT DES DISPOSITIONS CONCERNANT LES FIDUCIES

Une fiducie est une entité ayant la capacité de détenir les droits de propriété de tous biens corporels ou incorporels, au profit d'une ou de plusieurs personnes appelées bénéficiaires.

Le Code civil du Québec définit la fiducie comme un patrimoine d'affectation autonome et distinct de celui du constituant, des fiduciaires et des bénéficiaires. La fiducie est un concept issu du droit anglais, introduit dans le Code civil.

La fiducie offre plusieurs avantages, du point de vue juridique, ce qui explique sa popularité. La fiducie apporte souplesse et flexibilité dans la gestion des patrimoines. La fiducie offre la possibilité de protéger les actifs contre des revers financiers. Elle permet de contrôler les remises aux bénéficiaires.

2.1 Les impacts des fiducies sur le régime fiscal

Sur le plan fiscal, une fiducie est réputée être un particulier : les règles d'assujettissement des particuliers à l'impôt québécois s'appliquent aux fiducies.

Sommairement, une fiducie est imposée comme un particulier sur ses revenus dont peuvent être déduites certaines dépenses.

— Si une fiducie réside au Québec le dernier jour de l'année d'imposition, elle est assujettie à l'impôt québécois sur son revenu imposable – sauf pour le revenu provenant d'une entreprise attribuable à un établissement situé au Canada à l'extérieur du Québec.

— À l'inverse, une fiducie résidant au Canada à l'extérieur du Québec le dernier jour de l'année d'imposition est assujettie à l'impôt québécois sur son revenu provenant d'une entreprise attribuable à un établissement situé au Québec.

— Les règles fiscales prévoient actuellement que sauf indication à l'effet contraire, le montant attribué par une fiducie et inclus dans le revenu d'un bénéficiaire est réputé, pour l'année, être un revenu du bénéficiaire provenant d'un bien qui est une participation dans la fiducie.

Sauf exceptions, une fiducie peut déduire de son revenu imposable la partie de son revenu payé ou payable à un bénéficiaire au cours de l'année. C'est le bénéficiaire qui est imposé sur ce revenu, à moins que le fiduciaire choisisse que la fiducie soit plutôt imposée.

Le gouvernement fédéral a mis en place la règle dite « des 21 ans » afin d'imposer périodiquement le gain en capital des fiducies. Selon cette règle, le gain en capital accumulé sans être réalisé est imposé au moins tous les 21 ans.

Le Québec a adopté une disposition analogue afin de s'harmoniser au régime fédéral.

En raison même de sa flexibilité, le concept de fiducie permet dans certaines situations de limiter l'imposition au Québec de certains revenus – et est notamment utilisé à cette fin. Au Québec comme au Canada, les gouvernements ont ainsi été amenés à définir des dispositions visant à empêcher certaines stratégies conçues à cette fin.

Modifications apportées récemment à la législation fiscale concernant les fiducies

Au cours des dernières années, les autorités fiscales fédérales et québécoises se sont intéressées à l'imposition des fiducies, plus particulièrement à la flexibilité qu'offre ce véhicule en termes de planification fiscale.

Des modifications ont ainsi été annoncées à la législation fiscale fédérale et à la législation fiscale québécoise, de manière à permettre aux autorités fiscales d'obtenir plus de renseignements sur les fiducies et de limiter les avantages liés à certaines planifications.

Certaines de ces modifications les plus récentes sont sommairement énoncées ci-après.

Modifications à la législation fiscale québécoise

Discours sur le budget du 20 mars 2012 et du 20 novembre 2012

- Modification du taux d'imposition des fiducies non testamentaires de façon qu'il corresponde au taux le plus élevé applicable par le calcul de l'impôt des particuliers.
- Imposition au Québec à un taux de 7,05 % des fiducies non testamentaires non résidentes du Canada sur leur revenu de bien tiré de la location d'immeubles situés au Québec et utilisés principalement aux fins de gagner ou produire un revenu brut qui constitue un loyer.
- Aliénation réputée d'immeubles situés au Québec et utilisés principalement pour gagner ou produire un revenu brut qui constitue un loyer lorsque la fiducie non testamentaire non résidente du Canada qui en est propriétaire devient résidente du Canada.

De façon à permettre à Revenu Québec d'obtenir un portait plus complet des fiducies ayant des activités ou des immeubles locatifs au Québec et de valider leur conformité aux lois fiscales, le ministre des Finances a annoncé l'ajout de nouvelles situations où une fiducie serait tenue de produire une déclaration à Revenu Québec :

- une fiducie non testamentaire, non résidente du Canada qui est propriétaire d'un immeuble locatif situé au Québec, qu'elle ait ou non un impôt à payer;
- une fiducie assujettie à l'impôt québécois et qui n'avait pas à produire une déclaration fiscale si elle remplit l'une des conditions suivantes :
  - elle a déduit dans le calcul de son revenu un montant attribué à un bénéficiaire, et ce, peu importe le lieu de résidence du bénéficiaire;
  - elle réside au Québec et est propriétaire de biens dont le total des coûts indiqués est supérieur à 250 000 $;
  - elle ne réside pas au Québec et est propriétaire de biens qu'elle utilise dans l'exploitation d'une entreprise au Québec dont le total des coûts indiqués est supérieur à 250 000 $;
- une fiducie qui réside au Canada hors du Québec et qui est propriétaire d'un immeuble situé au Québec et utilisé principalement pour gagner ou produire un revenu brut qui constitue un loyer.

Modifications apportées récemment à la législation fiscale concernant les fiducies (suite)

Modifications à la législation fiscale canadienne

Des modifications visant à limiter le commerce de pertes (et autres attributs fiscaux) ont été apportées à la législation fiscale.

L'application des règles de capitalisation restreinte a été étendue aux fiducies résidentes du Canada et aux fiducies non résidentes du Canada qui ont des activités au Canada.

L'assiette de l'impôt sur le revenu fractionné a été élargie pour tenir compte d'autres planifications.

Le taux d'imposition applicable aux fiducies testamentaires et aux successions (après un délai de 36 mois suivant l'ouverture de la succession) a été modifié de manière à ce que le taux d'impôt maximal applicable aux particuliers s'applique à elles, comme aux fiducies non testamentaires.

Des choix[1] permettent à une fiducie, lorsque des revenus de la fiducie sont devenus payables à un bénéficiaire, de traiter ces revenus comme n'ayant pas été payés ou devenus à payer à ce bénéficiaire. Le bénéficiaire n'a donc pas à les inclure dans le calcul de son revenu et la fiducie s'impose sur ces montants. Le 29 août 2014, le ministère des Finances du Canada a rendu publiques des propositions législatives visant à limiter ce choix. Cette disposition a été sanctionnée le 16 décembre 2014. Ainsi, ce choix de la fiducie n'est valide que pour la partie des revenus devenus payables à un bénéficiaire qui permettent à la fiducie d'utiliser ses comptes fiscaux (par exemple ses pertes). Tout autre revenu devenu payable à un bénéficiaire devra être inclus au revenu du bénéficiaire.

1 Par. 104(13.1) et 104(13.2) de la Loi de l'impôt sur le revenu

❑ Trois impacts ayant retenu l'attention de la commission

La commission a été sensibilisée à plusieurs impacts de l'existence des fiducies sur le régime fiscal québécois. Trois de ces impacts ont retenu l'attention particulière de la commission, soit :

— le déplacement de l'assiette fiscale à l'extérieur du Québec;

— le contournement du concept de sociétés associées;

— le fractionnement du revenu provenant de sociétés.

2.2 Le déplacement de l'assiette fiscale à l'extérieur du Québec

La question du déplacement de l'assiette fiscale à l'extérieur du Québec amène à s'interroger sur la résidence de la fiducie.

Selon les tribunaux, la résidence se situe dans la juridiction où se trouve le centre de gestion et de contrôle de la fiducie. Dans la pratique, il peut être facile de faire en sorte que la fiducie réside dans une juridiction à faible taux d'imposition.

La localisation de la résidence d'une fiducie à l'extérieur du Québec est ainsi un moyen utilisé pour déplacer l'imposition des revenus à l'extérieur du Québec, vers des juridictions appliquant un taux d'impôt plus faible.

Exemples d'utilisation de fiducies pour déplacer l'assiette fiscale à l'extérieur du Québec

On trouvera ci-après deux exemples d'utilisation de fiducies permettant de déplacer certains revenus à l'extérieur du Québec.

Un premier exemple

Une planification fiscale utilise une fiducie résidant au Canada pour favoriser le déplacement de revenus tirés d'une entreprise exploitée au Québec. En principe, le revenu tiré de l'exploitation d'une entreprise au Québec devrait être imposé au Québec, sans égard à la résidence du particulier ou de la fiducie gagnant ce revenu.

La planification fait en sorte que le revenu d'entreprise gagné par la fiducie est payable au bénéficiaire de la fiducie et sera imposé entre les mains du bénéficiaire à titre de revenu d'un bien qui est une participation dans la fiducie. Le revenu d'entreprise est ainsi transformé en revenu de bien dans les mains du bénéficiaire. Il est imposable dans la province de résidence du particulier bénéficiaire de la fiducie exploitant l'entreprise.

Un deuxième exemple

Une planification fiscale utilise une fiducie résidant au Canada, dans une province appliquant un faible taux d'imposition, pour acquérir un immeuble commercial situé au Québec afin d'en tirer un revenu de loyers. Compte tenu de la structure et des services offerts par le propriétaire de l'immeuble, les revenus tirés de ces immeubles peuvent être qualifiés de revenus de biens.

Conformément à l'accord intervenu entre les provinces sur la répartition des revenus des particuliers – y compris les fiducies – aux fins d'imposition, le revenu de bien gagné par un particulier – y compris une fiducie – ainsi que le gain en capital imposable qu'il peut réaliser lors de l'aliénation du bien sont imposables dans la province de résidence du particulier – ou de la fiducie – à la fin de l'année d'imposition, sans égard à l'endroit où est situé le bien.

❑ Plusieurs situations préoccupantes

Plusieurs situations demeurent préoccupantes, et conduisent à une perte de revenus fiscaux pour le Québec.

Il en est ainsi des planifications fiscales permettant de limiter l'imposition au Québec de certains revenus, tels que les revenus d'entreprises exploitées au Québec, ou les revenus de loyers provenant d'immeubles commerciaux situés au Québec.

Des planifications fiscales ont également pour effet de limiter l'imposition du gain en capital résultant de l'aliénation de ces immeubles.

Au cours des dernières années, le gouvernement du Québec s'est doté d'outils afin d'obtenir un portrait plus complet des fiducies ayant des activités ou des immeubles locatifs au Québec et de s'assurer de leur conformité aux lois fiscales.

Pour mettre fin aux situations préoccupantes résultant de l'utilisation des fiducies pour déplacer l'assiette fiscale à l'extérieur du Québec, la commission recommande au gouvernement du Québec d'engager des discussions avec le gouvernement fédéral et les provinces afin :

— de s'entendre pour modifier la disposition fiscale prévoyant que le revenu payable par une fiducie à ses bénéficiaires soit réputé sauf exceptions être un revenu provenant d'un bien;

— que le revenu de biens tiré de la location de certains immeubles et les gains en capital provenant de leur aliénation puissent être assujettis à l'impôt sur le revenu en fonction de la localisation des immeubles, plutôt que de la résidence de la fiducie.

Dans le cas où les démarches auprès du gouvernement fédéral et des provinces ne donneraient pas les résultats souhaités, la commission recommande au gouvernement du Québec d'envisager la possibilité d'agir unilatéralement afin d'assujettir à l'impôt les revenus d'entreprise exploitée au Québec et les revenus de location provenant d'un immeuble situé au Québec. Le Québec pourrait accorder un crédit d'impôt pour compenser l'impôt perçu par une autre province.

Plus précisément, les modifications à apporter aux règles actuelles seraient les suivantes :

— Le régime fiscal québécois applicable aux fiducies s'inscrivant dans le régime fiscal canadien, le gouvernement fédéral et les provinces devraient s'entendre pour modifier la disposition prévoyant que le revenu payable par une fiducie à ses bénéficiaires est réputé, sauf exceptions, être un revenu provenant d'un bien[59].

— Le revenu payable par une fiducie à ses bénéficiaires conserverait donc la même nature entre les mains de ses bénéficiaires, avec les règles fiscales correspondantes.

Il serait souhaitable que le gouvernement fédéral et les provinces s'entendent pour modifier de façon coordonnée les règles de répartition des revenus dans le cas de certaines fiducies, afin que leurs revenus de biens tirés de la location de certains immeubles situés dans une province et leurs gains en capital imposables tirés de l'aliénation de ces immeubles soient assujettis à l'impôt sur le revenu en fonction de la localisation de ces immeubles et non en fonction de la résidence de ces fiducies.

---

[59] Présomption de l'art. 651.1 de la Loi sur les impôts et du par. 108(5) de la Loi de l'impôt sur le revenu.

2.3 Le contournement du concept de sociétés associées

Dans le régime fiscal québécois, certaines règles sont fondées sur les concepts de « liens de dépendance », de « sociétés associées » et de « personnes liées ».

Ces concepts peuvent être contournés en utilisant des fiducies, créées à l'intérieur d'un groupe corporatif. Cela peut avoir pour conséquence que l'aide octroyée à certaines entités d'un groupe corporatif soit supérieure à ce qui est souhaitable.

Pour ce qui est de l'utilisation des fiducies pour contourner le concept de sociétés associées, le gouvernement du Québec a déjà adopté, dans certaines circonstances, des dispositions selon lesquelles une fiducie est réputée être une société, pour l'application des règles d'association, les bénéficiaires de la fiducie étant réputés être les actionnaires de la société.

La commission recommande que des dispositions semblables soient adoptées pour l'interprétation des concepts de « liens de dépendance », de « sociétés associées » et de « personnes liées » lorsqu'une fiducie est utilisée à l'intérieur d'un groupe corporatif.

Le concept de sociétés associées

Bien que le concept de sociétés associées soit complexe, on peut le définir de manière sommaire.

On dit que deux sociétés sont des sociétés associées si :

- une société contrôle l'autre, directement ou indirectement;
- la même personne ou le même groupe de personnes contrôle les deux sociétés, directement ou indirectement;
- la personne contrôlant l'une des deux sociétés, directement ou indirectement, est liée à la personne qui contrôle l'autre société, directement ou indirectement, et l'une de ces personnes détient au moins 25 % des actions émises d'une catégorie (non exclue) du capital-actions de chaque société;
- la personne contrôlant l'une des deux sociétés, directement ou indirectement, est liée à chaque membre du groupe de personnes qui contrôle l'autre société, directement ou indirectement, et cette personne détient au moins 25 % des actions émises d'une catégorie (non exclue) du capital-actions de l'autre société;
- chaque membre du groupe lié contrôlant l'une des deux sociétés, directement ou indirectement, est lié à tous les membres du groupe lié qui contrôle l'autre société, directement ou indirectement, et une ou plusieurs des personnes membres des deux groupes liés détiennent seuls ou ensemble, au moins 25 % des actions émises d'une catégorie (non exclue) du capital-actions de chaque société.

Il existe d'autres dispositions législatives permettant d'associer certaines sociétés entre elles.

Plusieurs conséquences fiscales découlent du fait que des sociétés sont considérées comme associées. Elles doivent notamment partager la déduction accordée aux petites entreprises ainsi que la limite de dépenses admissibles aux fins des crédits pour la recherche scientifique et le développement expérimental.

2.4 Le fractionnement du revenu provenant de sociétés

Les fiducies sont souvent utilisées pour fractionner du revenu de sociétés. Ce constat a amené la commission à aborder plus globalement la question du fractionnement du revenu provenant de sociétés.

On doit rappeler que le fractionnement du revenu consiste à partager le revenu entre les membres d'une même famille, afin de tirer parti des taux d'imposition progressifs et ainsi de réduire le montant de l'impôt à payer.

❑ L'utilisation des fiducies

On constate que des fiducies sont fréquemment mises en place afin de bénéficier d'un fractionnement du revenu de société, normalement plus difficile si les fiducies n'existaient pas.

Par exemple, la détention des actions d'une société par des enfants de moins de 18 ans soulève des questionnements concernant les droits que ces derniers peuvent exercer, en détenant des actions directement en leur propre nom. De plus, il peut ne pas être souhaitable que les enfants majeurs ainsi que le conjoint de l'actionnaire détiennent directement des actions de la société.

La création d'une fiducie afin de détenir les actions d'une société peut donc permettre plus de souplesse, en transférant aux fiduciaires l'exercice de certains droits reliés à la détention des actions. C'est dans ce contexte que les enfants mineurs et majeurs, de même que le conjoint, sont souvent nommés à titre de bénéficiaires.

Cette forme de détention permet la distribution de revenus – par exemple, un dividende ou un gain en capital – par les fiduciaires aux bénéficiaires de la fiducie.

Cette planification fiscale est de plus en plus répandue au Québec, et cela depuis de nombreuses années. Depuis 2001, plusieurs professionnels peuvent exercer leurs activités par l'intermédiaire d'une société. Lors de leur incorporation, de nombreux professionnels mettent en place une fiducie détenant les actions de la société, ce qui leur permet de partager les revenus avec les membres de leur famille.

❑ Les lois actuelles

À l'heure actuelle, les lois fiscales fédérales et québécoises prévoient un impôt spécial sur le revenu fractionné pour les contribuables de moins de 18 ans, afin d'empêcher certaines formes de fractionnement.

Cet impôt sur le revenu fractionné est aussi appelé « impôt des enfants mineurs ». L'impôt s'applique notamment aux dividendes reçus de sociétés privées et aux gains en capital sur la disposition d'actions d'une société privée en faveur d'une personne ayant un lien de dépendance.

Lorsque les règles s'appliquent, l'impôt des enfants mineurs est calculé au taux marginal le plus élevé du barème d'imposition des particuliers.

■ Des changements proposés

La commission recommande au gouvernement d'engager des discussions avec le gouvernement fédéral afin de modifier les règles en vigueur concernant le fractionnement du revenu, et concernant précisément le concept de revenu fractionné.

La commission propose d'élargir l'impôt sur le revenu fractionné pour les enfants mineurs aux enfants majeurs et au conjoint, à l'exception de ceux d'entre eux prenant une part active à l'entreprise.

En assujettissant ces contribuables à l'impôt sur le revenu fractionné, on diminuerait de façon importante certains types de planification s'appuyant sur le fractionnement du revenu.

❑ Le fractionnement du revenu et l'exonération cumulative des gains en capital

Le fractionnement du revenu, particulièrement en utilisant les fiducies, ouvre la possibilité à la mise en place de planifications fiscales permettant de bénéficier de l'exonération cumulative des gains en capital.

Selon les statistiques fiscales, pour les années d'imposition 2009, 2010 et 2011, l'exonération cumulative des gains en capital réclamée par les contribuables de moins de 20 ans s'est établie en moyenne à 90 774 $, comparativement à 53 556 $ pour l'ensemble des demandeurs[60].

Lorsqu'une société se qualifie comme une société exploitant une petite entreprise, la vente des actions de cette dernière par une fiducie peut permettre de multiplier l'exonération cumulative des gains en capital. En effet, si les gains en capital de la fiducie ou une partie de ces gains sont attribués par les fiduciaires aux bénéficiaires, ces derniers pourront profiter de l'exonération cumulative des gains en capital sous certaines conditions.

Un tel fractionnement du revenu pourrait être possible avec le conjoint, avec les enfants mineurs et les enfants majeurs de l'actionnaire de la société.

■ Des changements proposés

La commission recommande au gouvernement d'engager des discussions avec le gouvernement fédéral afin de limiter certaines planifications entourant l'exonération cumulative des gains en capital.

Ainsi, la commission propose de ne plus permettre à un enfant mineur de bénéficier de l'exonération cumulative des gains en capital, lors d'un transfert d'actions à une personne avec laquelle le mineur n'a aucun lien de dépendance, afin de limiter les planifications fiscales s'y rattachant.

De plus, l'exonération cumulative des gains en capital ne devrait être admissible qu'aux enfants majeurs et au conjoint qui prennent une part active dans l'entreprise familiale.

---

60 MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *Statistiques fiscales des particuliers – Année d'imposition 2009*, *Statistiques fiscales des particuliers – Année d'imposition 2010* et *Statistiques fiscales des particuliers – Année d'imposition 2011*, au tableau 3.

❑ L'importance des déclarations de renseignements

Il faut souligner que depuis quelques années, la législation fiscale québécoise impose aux fiducies la production d'une déclaration de renseignements dans des situations spécifiques, lorsque ces fiducies n'ont pas à produire une déclaration de revenus.

Ceci permet à Revenu Québec d'obtenir un portait plus complet des fiducies.

Cette obligation constitue un élément clé pour la mise en œuvre des différentes recommandations formulées par la commission concernant le fractionnement du revenu.

ANNEXE 1 : LA GRILLE D'ANALYSE UTILISÉE POUR ÉVALUER LES DÉPENSES FISCALES

La commission explique dans cette annexe la démarche retenue pour identifier les révisions des dépenses fiscales de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur le revenu des sociétés et des taxes à la consommation.

❑ Ce que sont les dépenses fiscales

Le terme de dépense fiscale a une acception large : on entend par dépenses fiscales les mesures introduites dans la législation afin d'alléger le fardeau fiscal des contribuables et ayant donc pour effet de réduire les recettes fiscales du gouvernement.

Les dépenses fiscales peuvent viser des groupes déterminés de contribuables, des activités définies, ou avoir une application générale.

Le régime fiscal du Québec compte près de 300 dépenses fiscales.

1. LES QUATRE COMPOSANTES PRINCIPALES DE L'ANALYSE

Pour l'ensemble des dépenses fiscales, la commission a identifié quatre composantes principales servant à les analyser :

— le champ d'intervention;

— la cohérence avec les autres mesures fiscales et programmes existants;

— l'interaction avec le régime fédéral;

— la pertinence de la mesure.

La commission présente ces quatre composantes sous la forme des interrogations qu'elles soulèvent.

❑ Dans quel champ d'intervention de l'État la mesure s'inscrit-elle?

Dans une perspective d'analyse systémique de la fiscalité, il est important de dresser un portrait d'ensemble des mesures en fonction du champ d'intervention de l'État dans lequel elles s'inscrivent. Le fait qu'une mesure ne s'inscrive dans aucun des champs d'intervention de l'État n'est pas en soi suffisant pour recommander qu'une mesure soit abolie, mais doit dès lors soulever des interrogations.

La commission a identifié plusieurs champs d'intervention regroupant les grandes missions de l'État québécois.

Les champs d'intervention de l'État québécois par la fiscalité, tels qu'identifiés par la commission

Touchant surtout les particuliers

1. Reconnaissance des circonstances de la vie et des besoins essentiels
2. Reconnaissance des besoins en santé
3. Soutien aux familles ayant des enfants
4. Soutien aux démunis
5. Incitation au travail
6. Incitation à l'épargne et à l'investissement
7. Encouragement à l'éducation et à la formation
8. Encouragement aux dons
9. Soutien à la culture

Touchant surtout les sociétés

1. Aide à la recherche et développement
2. Soutien à l'innovation
3. Soutien à l'exportation
4. Encouragement à l'investissement et à la croissance de la productivité
5. Soutien aux entreprises en difficulté
6. Soutien à la croissance et à la création de valeur
7. Soutien au développement régional
8. Soutien à l'entrepreneuriat
9. Soutien à la création d'emplois

Touchant les particuliers et les sociétés

1. Soutien au développement économique
2. Encouragement aux bonnes pratiques environnementales

❑ La mesure est-elle cohérente avec d'autres mesures fiscales ou avec des programmes existants?

L'analyse d'une mesure doit se faire en tenant compte des autres mesures du régime fiscal québécois, des programmes en place, ainsi que des autres régimes d'imposition qui peuvent s'appliquer.

En particulier, il s'agit :

— d'éviter les dédoublements dans l'aide apportée, notamment entre la fiscalité et les programmes de nature budgétaire;

— d'assurer un traitement cohérent selon le régime d'imposition qui s'applique (par exemple entre un salarié et un travailleur autonome);

— d'éviter la double imposition.

Un changement apporté aux dépenses fiscales ne doit pas éliminer une mesure visant à éviter une double imposition. En effet, l'élimination de la double imposition constitue une préoccupation de base du régime fiscal puisque les taxes et impôts payés dans d'autres juridictions doivent être reconnus. Notamment, les mécanismes d'intégration entre l'impôt des particuliers et l'impôt des sociétés doivent être préservés.

❑ Comment la mesure interagit-elle avec le régime d'imposition fédéral?

L'interaction qu'une mesure peut avoir avec le régime fiscal fédéral doit être prise en compte dans l'analyse de cette mesure.

Le premier élément d'interaction à considérer est l'atteinte globale de l'objectif. Il faut ainsi évaluer non seulement la mesure elle-même, mais la mesure combinée à l'aide fédérale, s'il y en a une. De ce premier élément d'interaction découle une réflexion sur la nécessité ou non d'offrir une bonification à l'aide fédérale s'il y en a une, ou la nécessité d'offrir une particularité québécoise différente.

Le second élément d'interaction concerne l'harmonisation. Il s'agit ici de vérifier si la mesure québécoise est harmonisée au régime fédéral et de se demander si cette harmonisation est souhaitable ou nécessaire.

❑ La mesure peut-elle être considérée comme pertinente?

Ce dernier critère d'analyse, contrairement aux trois premiers, s'avère décisionnel. On comprend aisément qu'une mesure qui est jugée non pertinente n'a pas lieu d'être maintenue.

Cette pertinence s'évalue au regard de quatre conditions.

— La première de ces conditions concerne l'importance de la mesure par rapport à l'ensemble de l'intervention gouvernementale visant un objectif donné.

  Par exemple, une mesure fiscale de très petite taille s'ajoutant à un financement budgétaire de grande importance n'a souvent que peu d'impact.

— La deuxième condition est l'atteinte par la mesure de l'objectif.

  L'atteinte de cet objectif peut notamment être jugée à l'égard du nombre de bénéficiaires de la mesure ou de l'utilisation ou non de la mesure par la clientèle qu'elle doit atteindre. Une mesure peu utilisée ou une mesure utilisée par des bénéficiaires qui ne sont pas la clientèle visée risque de ne pas être pertinente.

— La troisième condition s'applique plutôt au besoin même pour lequel la mesure a été mise en place et à la pertinence de ce besoin.

  De nombreuses mesures fiscales ont été mises en place il y a plusieurs années sans que le besoin auquel elle répond ait été réévalué. Les choses évoluant, il est possible que la mesure n'ait plus sa raison d'être dans le contexte actuel.

— La quatrième condition est la possibilité ou non de faire mieux avec les revenus auxquels l'État renonce en raison de la dépense fiscale.

  Une mesure ne devrait pas être maintenue si le même objectif peut être atteint à meilleur coût par un moyen différent, notamment par une mesure budgétaire. Une mesure ne devrait pas être maintenue si les sommes en jeu privent le gouvernement de la possibilité de répondre à d'autres besoins jugés prioritaires.

2. LES PRÉOCCUPATIONS SPÉCIFIQUES

Au-delà des quatre composantes principales de ses analyses, la commission a identifié des préoccupations qui sont propres aux dépenses fiscales relatives à chacun des trois champs de taxation que sont :

— l'imposition des particuliers;

— l'imposition des sociétés;

— la taxation de la consommation.

❑ Les préoccupations particulières pour une révision des dépenses fiscales relatives à l'imposition des particuliers

La commission dresse trois préoccupations concernant les dépenses fiscales relatives à l'imposition des particuliers.

— Le traitement équitable et la prise en compte des revenus dans la détermination de la base commune d'imposition.

— L'encadrement du caractère universel de certaines mesures.

— La reconnaissance des dépenses engagées dans le but de gagner un revenu.

■ Le traitement équitable et la prise en compte des revenus dans la détermination de la base commune d'imposition

Théoriquement, tous les particuliers devraient être imposés en fonction de leur revenu total, ce revenu constituant la base commune d'imposition. Dans la réalité, la Loi sur les impôts définit des réductions et identifie des revenus non imposables, ce qui altère cette base commune d'imposition en transformant le revenu total en revenu net ou en revenu imposable[61].

Cet effet sur la base commune d'imposition a des implications sur l'équité de l'impôt : deux contribuables ayant des revenus équivalents n'acquitteront pas le même impôt, si l'un d'entre eux bénéficie de déductions ou de la non-imposition d'une partie de ses revenus.

En effet, il y a présentement dans le régime fiscal différentes formes de revenus qui sont traités de manière avantageuse, soit par différentes formes de non-imposition, soit par l'existence de déductions qui viennent réduire le revenu imposable.

La non-imposition fait en sorte que certains revenus ne sont tout simplement pas inscrits dans la déclaration de revenus. Ainsi, la non-imposition, comme les déductions et exemptions, vient modifier la base de calcul pour l'admissibilité aux transferts sociofiscaux.

C'est généralement le revenu net – et non le revenu total – qui sert de base de calcul à l'octroi d'aides fiscales ou de transferts sociofiscaux.

Sauf exception, tous les revenus devraient être déclarés et pris en compte dans le calcul des transferts sociofiscaux. Le régime peut tout de même reconnaître la possibilité d'imposer ou non ces revenus en partie ou en totalité.

---

61 La loi fiscale du Québec utilise le concept intermédiaire de revenu net pour déterminer l'accès à certaines aides fiscales ou à certains transferts sociofiscaux. Ainsi, certaines déductions, principalement celles reconnaissant les dépenses engagées pour gagner un revenu, s'appliquent pour calculer le revenu net, alors que les autres s'ajoutent ensuite pour le calcul du revenu imposable.

- **L'encadrement du caractère universel de la mesure**

Actuellement, certaines mesures sont réductibles en fonction du revenu alors que d'autres, dites universelles, ne le sont pas. L'universalité permet de reconnaître une situation donnée, indépendamment du revenu du contribuable.

Dans certains cas, il peut être souhaité d'abolir le caractère universel d'une mesure en limitant l'aide accordée aux seuls contribuables dont les revenus se situent en dessous d'un certain seuil. On reconnaît ainsi qu'une situation particulière demande une aide gouvernementale seulement lorsque le contribuable est dans une situation financière nécessitant un appui.

Dans un tel cas, la réductibilité de l'aide devrait être encadrée. Elle devrait s'appliquer au-delà d'un revenu donné. Le retrait de l'universalité de certaines mesures doit alors prendre en compte l'effet de ce changement sur les taux marginaux implicites d'imposition.

- **La reconnaissance de dépenses engagées dans le but de gagner un revenu**

Il existe dans le régime fiscal un certain nombre de mesures visant à reconnaître les dépenses engagées afin de gagner un revenu de travail.

Des mesures distinctes s'appliquent aux salariés et aux travailleurs autonomes, puisque leurs situations diffèrent. Cependant, ces mesures doivent permettre de maintenir un traitement équitable.

Des changements apportés aux mesures fiscales ne devraient pas compromettre ce traitement équitable.

Il existe également dans le régime fiscal des mesures visant à reconnaître les frais financiers engagés afin de produire un revenu, que ce soit un revenu d'entreprise, un revenu locatif ou un revenu de placement. Pour la commission, la déduction des frais engagés pour produire un revenu doit refléter le traitement fiscal de ce revenu. Cette règle permet de respecter le principe de neutralité, en traitant les différentes formes d'investissement de la même façon.

❑ Les préoccupations particulières pour une révision des dépenses fiscales relatives à l'imposition des sociétés

La commission dresse deux préoccupations concernant les dépenses fiscales relatives à l'imposition des sociétés :

— le type d'entreprises visées par la mesure;

— les balises encadrant la générosité de la mesure.

■ Le type d'entreprises visées par la mesure

Dans ses analyses, la commission a tenu compte du fait que les formes de soutien à adopter peuvent diverger selon le type d'entreprises visé par une mesure fiscale.

On définit ici l'entreprise selon deux variables, soit sa taille et son secteur d'activité.

Les types d'entreprises identifiés par la commission	
Selon la taille	**Selon le secteur d'activité**
1. Entreprise en démarrage	1. Nouvelle économie
2. Petite ou moyenne entreprise	2. Manufacturier
3. Grande entreprise	3. Forestier
	4. Minier
	5. Culture
	6. Agriculture
	7. Financier
	8. Industries particulières

■ Les balises encadrant la générosité de la mesure

Cette préoccupation fait référence à l'importance relative de l'aide offerte – ce que l'on peut qualifier de générosité – et permet d'en questionner les paramètres d'application.

La question est donc de savoir si la mesure est bien balisée, c'est-à-dire si elle est conçue pour offrir une aide qui ne va pas au-delà de ce qui est requis ou souhaitable.

Trois balises sont ainsi examinées :

— le caractère raisonnable du montant de l'avantage fiscal consenti par la mesure;

— la durée de la mesure ou la période d'admissibilité à celle-ci, lesquelles pouvant être limitées ou non;

— la nature remboursable ou non de la mesure.

❑ Les préoccupations particulières pour une révision des dépenses fiscales relatives aux taxes à la consommation

La commission soulève enfin deux préoccupations concernant les dépenses fiscales relatives aux taxes à la consommation :

— l'entente d'harmonisation entre la TVQ et la TPS;

— le niveau de complexité administrative de la mesure.

■ L'entente sur l'harmonisation entre la TVQ et la TPS

À la suite de l'entente intervenue en 2012 entre le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral, le Québec doit maintenir une certaine uniformité dans le régime de la TVQ par rapport au régime de la TPS.

■ Le niveau de complexité administrative de la mesure

Même si a priori une dépense fiscale peut ne pas paraître justifiée, elle doit être maintenue si son abolition impose une complexité administrative trop importante. En effet, il ne serait pas justifié de taxer un bien ou un service si les revenus en découlant ne justifient pas la complexité administrative nécessaire pour gérer et percevoir cette taxe.

SE TOURNER VERS L'AVENIR DU QUÉBEC

Commission d'examen sur la fiscalité
Québec